

Distr.: General
13 August 2012
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة السابعة والستون

البند ٦٧ (أ) من جدول الأعمال المؤقت*

حقوق الشعوب الأصلية

حقوق الشعوب الأصلية

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى أعضاء الجمعية العامة تقرير المقرر الخاص المعني بحقوق الشعوب الأصلية، جيمس أنايا، المقدم وفقا لقرار مجلس حقوق الإنسان ١٨/٨.

* A/67/150.



الرجاء إعادة استعمال الورق

210912 200912 12-46085 (A)



تقرير المقرر الخاص المعني بحقوق الشعوب الأصلية

موجز

يُقدّم هذا التقرير إلى الجمعية العامة من المقرر الخاص المعني بحقوق الشعوب الأصلية عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان ٨/١٨. ويعرض المقرر الخاص في تقريره موجزاً للأنشطة التي اضطلع بها منذ تقديم تقريره السابق إلى الجمعية العامة (A/66/288).

ويقدم المقرر الخاص أيضاً تعليقات بشأن الحاجة إلى مواصلة ما يُضطلع به في إطار منظومة الأمم المتحدة من أنشطة عديدة تؤثر على الشعوب الأصلية. وتشمل عمليات الأمم المتحدة وبرامجها المحددة، المستعرضة في هذا السياق، عمليات وبرامج تتعلق بمنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة؛ ومنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة؛ والمنظمة العالمية للملكية الفكرية؛ واتفاقية التنوع البيولوجي؛ واتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ؛ ومؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة؛ ومجموعة البنك الدولي؛ والبرامج الرامية إلى خفض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها.

وينوه المقرر الخاص إلى أن منظومة الأمم المتحدة قد أنجزت أعمالاً مهمة لتعزيز حقوق الشعوب الأصلية. بيد أن الحاجة تدعو إلى بذل مزيد من الجهود لمضاعفة العمل إلى أقصى مدى ممكن في منظومة الأمم المتحدة بكامل نطاقها من أجل تعزيز حقوق الشعوب الأصلية ولكفالة أن تكون جميع الإجراءات المتخذة في نطاق المنظومة والمؤثرة على الشعوب الأصلية متوائمة مع حقوق هذه الشعوب، وبخاصة حقوقها التي أكدها إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية. ويقدم المقرر الخاص مجموعة من التوصيات لتحقيقاً لهذا الهدف.

أولاً - مقدمة

١ - يُقدّم هذا التقرير إلى الجمعية العامة من المقرر الخاص المعني بحقوق الشعوب الأصلية عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان ٨/١٨. ويعرض المقرر الخاص في هذا التقرير موجزاً للأنشطة التي اضطلع بها في الفترة المنقضية منذ تقديم تقريره السابق إلى الجمعية العامة (A/66/288)، وكذلك تعليقات بشأن الحاجة إلى مواصلة ما يُضطلع به في نطاق منظومة الأمم المتحدة من أنشطة عديدة تؤثر على الشعوب الأصلية.

٢ - ويعرب المقرر الخاص عن امتنانه للمساعدة المقدمة من مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان ومن مشروع دعم المقرر الخاص المعني بالشعوب الأصلية المُضطلع به في كلية الحقوق في جامعة أريزونا. وهو يرى أن هذه المساعدة لا غنى عنها بالنسبة إلى ما يضطلع به من أعمال، بما في ذلك إعداد هذا تقرير. ويعرب المقرر الخاص عن الشكر أيضاً للعديد من الشعوب الأصلية والدول وهيئات الأمم المتحدة ووكالاتها والمنظمات غير الحكومية التي تعاونت معه في تنفيذ ولايته.

ثانياً - موجز الأنشطة

ألف - التنسيق مع الآليات وهيئات الدولية

٣ - وفقاً لولاية المقرر الخاص المسندة إليه من مجلس حقوق الإنسان، بصيغتها الواردة في القرار ١٥/١٤، التي تقضي بأن يقيم حواراً تعاونياً منتظماً مع جميع الجهات الفاعلة ذات الصلة، واصل المقرر الخاص تنسيق أعماله مع المنتدى الدائم المعني بقضايا الشعوب الأصلية وهيئة الخبراء المعنية بحقوق الشعوب الأصلية، وهما الهيئتان الأخريان للأمم المتحدة اللتان تضطلع كل منهما بولاية محددة تركز على الشعوب الأصلية، وكذلك مع المؤسسات الأخرى للأمم المتحدة.

٤ - ومن الأجزاء المهمة بصورة خاصة لعملية التنسيق مع المنتدى الدائم وهيئة الخبراء الممارسة المتمثلة في عقد اجتماعات موازية مع الشعوب الأصلية ومنظماتها خلال الدورات العادية لهاتين الهيئتين. وفي الدورتين المعقودتين مؤخراً للمنتدى الدائم وهيئة الخبراء، عقد المقرر الخاص اجتماعات منفردة مع نحو ٤٠ مجموعة منتسبة للشعوب الأصلية، قدمت فيها هذه المجموعات معلومات بشأن حالات محددة جديدة بالاهتمام. وتتيح الاجتماعات التي تُعقد وجهاً لوجه فرصة مهمة لمناقشة المسائل مناقشة مباشرة مع الجماعات المتأثرة بها، بالنظر إلى كثرة الحالات التي تنطوي على أخطار تهدد حقوق الشعوب الأصلية في شتى أنحاء

العالم وإلى محدودية الوقت والموارد المتاحة للمقرر الخاص للسفر إلى جميع الأماكن التي تستلزم الاهتمام.

٥ - ويواصل المقرر الخاص أيضا المشاركة في الدورات السنوية للمنتدى الدائم وهيئة الخبراء. وبالإضافة إلى ما يدلي به المقرر الخاص من بيانات في دورات هاتين الهيئتين، فإنه يُسهم فيما تقوم به من تحليل للمسائل المواضيعية. وفي كانون الثاني/يناير ٢٠١٢، أدلى المقرر الخاص بتعليقات خلال اجتماع لفريق دولي من الخبراء بشأن مكافحة العنف ضد نساء وفتيات الشعوب الأصلية. وبالإضافة إلى ذلك، ناقش المقرر الخاص مع أعضاء هيئة الخبراء الأعمال المتعلقة بمسألة الصناعات الاستخراجية، وهي مسألة من المسائل المواضيعية التي يكرس لها اهتمامه والتي ظلت هيئة الخبراء تبحثها خلال السنة الماضية.

باء - مجالات العمل

٦ - يود المقرر الخاص أن يعرض على أنظارا للجمعية العامة الأنشطة التي اضطلع بها إنجازا لولايته في أربع مجالات للعمل: تشجيع الممارسات الجيدة؛ والاستجابة في حالات الانتهاكات المدعاة لحقوق الإنسان؛ والتقارير القطرية؛ والدراسات المواضيعية.

١ - تشجيع الممارسات الجيدة

٧ - واصل المقرر الخاص تشجيعه للممارسات الجيدة فيما يتعلق بإعمال حقوق الشعوب الأصلية، وكذلك تعزيزها وحمايتها، على كلا الصعيدين الدولي والوطني. ونصرف جانب مهم من جوانب عمله المواضيعية بشأن مسألة الصناعات الاستخراجية إلى تشجيع الممارسات الجيدة من جانب الدول ومؤسسات الأعمال التجارية؛ وقد عقد اجتماعات عديدة في هذا السياق.

٨ - وفي كانون الثاني/يناير ٢٠١٢، شارك المقرر الخاص، هو وأعضاء هيئة الخبراء والمنتدى الدائم، في اجتماع مدته يومان لمناقشة ما يتعلق بالاجتماع العام الرفيع المستوى للجمعية العامة، الذي سيطلق عليه اسم المؤتمر العالمي المعني بالشعوب الأصلية، وسيعقد في عام ٢٠١٤. وفيما أدلى به المقرر الخاص من ملاحظات لدى افتتاح ذلك الاجتماع، ذكر أن ذلك المؤتمر العالمي يتيح الفرصة، أولا، للإسهام في صوغ التدابير المتعلقة بالمشاركة المباشرة للشعوب الأصلية في اجتماعات الأمم المتحدة؛ وثانيا، تعزيز الجهود بقدر أكبر وعلى نحو أكثر تضافرا في إطار منظومة الأمم المتحدة من أجل تعزيز حقوق الشعوب الأصلية؛ وثالثا، تعزيز الإجراءات المتخذة على الصعيدين الوطني والمحلي لتأمين إعمال حقوق الشعوب الأصلية؛ ورابعا، الاحتفاء بالشعوب الأصلية وبمساهماتها في شتى أنحاء العالم.

٩ - وإضافة إلى ما سبق، قام المقرر الخاص بزيارة بيرو والبرازيل في آذار/مارس ونيسان/أبريل ٢٠١٢، على التوالي. وقد شارك في مناقشات جرت مع قيادات الشعوب الأصلية والمسؤولين الحكوميين بشأن تطوير آليات التشاور مع الشعوب الأصلية ومحاولة إيضاح الأبعاد العملية لمبدأ الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة. ففي بيرو، شارك المقرر الخاص في مناقشات بشأن لائحة جديدة يُقصد بها تكملة القانون القائم بشأن التشاور مع الشعوب الأصلية. وفي البرازيل، شارك في مؤتمر عقده الحكومة لبدء المناقشات مع قيادات الشعوب الأصلية بشأن صوغ قانون جديد أو لائحة جديدة لهذا التشاور.

١٠ - وما برح المقرر الخاص يتعاون أيضا مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لإصدار دليل مرجعي بشأن حقوق الشعوب الأصلية من أجل موظفي البرنامج الإنمائي وغيرهم من الممارسين الإنمائيين العاملين بشأن قضايا الشعوب الأصلية.

٢ - حالات الانتهاكات المدّعاة لحقوق الإنسان

١١ - يتلقى المقرر الخاص عددا من ادّعاءات وقوع انتهاكات لحقوق الشعوب الأصلية في حالات محددة، وتمثل استجابته لكثير منها في إبلاغ ما يساوره من شواغل بشأن هذه الادعاءات إلى الحكومات ذات الصلة. وفي بعض هذه الحالات، يعتمد إلى القيام بزيارات موقعية لتفحص الوضع ويُصدر تقارير بصدها تتضمن ملاحظات وتوصيات. ففي آذار/مارس ٢٠١٢، سافر إلى كوستاريكا واجتمع بقيادات الشعوب الأصلية وبمسؤولين حكوميين لمتابعة ما تم في الزيارة التي قام بها في عام ٢٠١١ وما جاء في تقريره التالي لهذه الزيارة، الذي تناول بالبحث وضع مجتمعات الشعوب الأصلية التي يمكن أن تتضرر من مشروع للطاقة الكهرومائية (A/HRC/18/35/Add.9).

١٢ - وفيما يتعلق ببحث الحالات المحددة، يتضمن التقريران المتعلقان برسائل الإجراءات الخاصة النصوص الكاملة لما أُرسِل من رسائل وما ورد من ردود من الحكومات بشأن حالات الانتهاكات المدّعاة لحقوق الإنسان للشعوب الأصلية (A/HRC/19/44 و A/HRC/20/30). وخلال السنة الماضية، أُرسل المقرر الخاص رسائل بشأن حالات من هذا القبيل في إثيوبيا وأستراليا وإسرائيل وبنغلاديش وبنما وبوليفيا (دولة - المتعددة القوميات) وبيرو وتايلند وشيلي والصين وغواتيمالا وفرنسا والفلبين وفنلندا وكندا وكوستاريكا وماليزيا والمكسيك والولايات المتحدة الأمريكية. وبعض هذه الرسائل أُرسِل بالاشتراك مع بعض الجهات الأخرى الحائزة لولايات الإجراءات الخاصة. ويعرب المقرر الخاص عن امتنانه للردود العديدة التي وردت من الحكومات على هذه الرسائل، وعن أمله في أن تأتي قريبا الردود التي لم ترد بعد.

١٣ - وقد بادر المقرر الخاص إلى متابعة الحالات المذكورة فيما تلقاه من رسائل عديدة، وأصدر في حالات كثيرة ملاحظات تفصيلية مقرونة بتوصيات بصددها. وهذه الملاحظات مدرجة بوصفها رسائل متابعة في تقريره رسائل الإجراءات الخاصة. وفيما يقارب جميع الحالات التي كتب المقرر الخاص ملاحظات بشأنها، ردت الحكومات ذات الصلة ردودا موضوعية، مما أتاح إجراء حوار مهم بشأن الموضوع المعني. وتتضمن المواضيع التي تناولها المقرر الخاص في ملاحظاتها المشاريع الاستخراجية والإنمائية التي تشمل موارد طبيعية وتنفذ في مناطق الشعوب الأصلية، بما فيها مشاريع التعدين والطاقة الكهربائية؛ والأخطار التي تهدد الأماكن المقدسة للشعوب الأصلية أو الأماكن ذات الأهمية الثقافية لدى هذه الشعوب، من جراء مصالح تُنافس على تلك الأراضي ذاتها؛ وإحراج الشعوب الأصلية من أراضيها ومناطقها التقليدية؛ وصوغ القوانين أو السياسات الوطنية التي يمكن أن تنتج عنها تأثيرات سلبية على حياة الشعوب الأصلية.

١٤ - وأصدر المقرر الخاص أيضا، في بعض الأحيان، بيانات في وسائل الإعلام أو أدلى بتصريحات علنية أخرى بشأن حالات مثلت شاغلا عاجلا في بعض البلدان. ومنذ تقديم تقريره السابق إلى الجمعية العامة، أصدر المقرر الخاص بيانات علنية بشأن احتجاجات لبعض الشعوب الأصلية على تسليح مناطق تابعة للشعوب الأصلية في كاكوا، كولومبيا؛ ومشروع مقترح لإنشاء طريق عبر منطقة إيسيبورو - سيكور الطبيعية الوطنية ومنطقة الشعوب الأصلية في دولة بوليفيا المتعددة القوميات؛ والمقترحات المقدمة من أعضاء في برلمان النرويج بإلغاء قوانين وسياسات رئيسية تتعلق بحقوق شعب السامي؛ والأحوال الاجتماعية - الاقتصادية التي تجابه أفراد الأمة الأولى للأتواوايسكات في كندا؛ وتأثير مشاريع التنمية الزراعية - الصناعية الضخمة في جنوب شرق آسيا على حقوق الشعوب الأصلية.

٣ - التقييمات القطرية

١٥ - يُصدر المقرر الخاص، منذ بدء ولايته، تقارير بشأن حالة حقوق الإنسان للشعوب الأصلية في بلدان محددة، بعد القيام بزيارات لتلك البلدان، وقد شملت هذه التقارير استنتاجات وتوصيات تهدف إلى تعزيز الممارسات الجيدة، وتحديد المجالات الباعثة على القلق، وتحسين أحوال حقوق الإنسان للشعوب الأصلية في البلدان التي زارها المقرر الخاص. ومنذ أن قدم تقريره السابق إلى الجمعية العامة، زار المقرر الخاص الأرجنتين والولايات المتحدة وسيصدر تقريره بشأن حالة الشعوب الأصلية في هذين البلدين بوصفهما إضافتين لتقريره السنوي، الذي سيُقدم إلى مجلس حقوق الإنسان في دورته الحادية والعشرين، في أيلول/سبتمبر ٢٠١٢. وقد قدم المقرر الخاص عرضا علنيا لتقريره عن حالة الشعوب الأصلية

في الأرجنتين بأسلوب التداول عبر الفيديو، وذلك بالتعاون من جانب فريق الأمم المتحدة القطري وحكومة الأرجنتين، في إطار ما يعتبره ممارسة جيدة. وهو يأمل في أن يتمكن من تكرار هذه الممارسة عقب زيارته القطرية الأخرى.

١٦ - وفي آب/أغسطس وأيلول/سبتمبر ٢٠١٢، سيزور المقرر الخاص السلفادور وناميبيا، على التوالي. وهو يعرب عن عظيم امتنانه لما أبدته حكومتا هذين البلدين من تعاون فائق في التخطيط لزيارته. ويأمل المقرر الخاص في أن يُنظر بعين التأييد أيضا في طلباته التي لم تُلبَّ بعد لزيارة بلدان أخرى.

٤ - المسائل المواضيعية

١٧ - واصل المقرر الخاص دراسة المسائل التي تهم الشعوب الأصلية في جميع أنحاء العالم وتثير قلقها بصورة متكررة. وقدم المقرر الخاص، في تقريره السنوي إلى مجلس حقوق الإنسان في دورته الحادية والعشرين، تعليقات بشأن مسألة العنف ضد نساء الشعوب الأصلية، مشددا على ضرورة اتباع نهج شامل لمكافحة هذا العنف (A/HRC/21/47). وقدم في التقرير نفسه أيضا معلومات مستكملة عن دراسته المواضيعية الجارية بشأن مسألة الصناعات الاستخراجية.

١٨ - وفيما يتصل بدراسته المتعلقة بالصناعات الاستخراجية، ناقش المقرر الخاص بعض المسائل التي برزت خلال مشاوراته على مدار العام الماضي مع الشعوب الأصلية ومؤسسات الأعمال التجارية والدول والمنظمات غير الحكومية. وأشار، على وجه الخصوص، إلى أن التركيز على الحقوق التي تُمس في سياق مشروع استخراجي أو إنمائي محدد هو أحد المنطلقات التي لا غنى عنها لأي مناقشات تتعلق بالصناعات الاستخراجية العاملة في أراضي الشعوب الأصلية أو بالقرب منها. ونوّه، في هذا الصدد إلى أن أفضل مفهوم للتشاور والمعايير والموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة هو الذي يعتبرهما ضمانين ضد التدابير التي قد تمسّ حقوق الشعوب الأصلية.

١٩ - وأشار المقرر الخاص أيضا إلى أنه ينبغي تطبيق إطار "الحماية والاحترام والانتصاف"، المدرج في المبادئ التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان للنهوض بالحقوق الخاصة للشعوب الأصلية بنفس الطريقة التي يُطبَّق بها للنهوض بحقوق الإنسان بشكل أعم. وفي الختام نوّه المقرر الخاص إلى أن هناك مشكلة أساسية بصدد النموذج الحالي لاستخراج الموارد الطبيعية، الذي توضع فيه الخطط بمشاركة ضئيلة أو معدومة من جانب المجتمعات أو الشعوب الأصلية المتأثرة المعنية، وتكون فيه الشركة هي الجهة المسيطرة على العملية الاستخراجية والجهة الأساسية المستفيدة منها. وأشار إلى أن هناك حاجة إلى نموذج

جديد يساعد بقدر أكبر الشعوب الأصلية على تقرير مصيرها، وهو ما سيتناوله بالبحث بمزيد من التفصيل في تقرير مقبل.

٢٠ - ويتناول المقرر الخاص بالبحث، في الفرع الثالث أدناه، مسألة موضوعية أخرى ما برحت محل اهتمام بشكل متكرر في سياق عمله؛ وهي عدم التطابق مع المعايير الدولية القائمة بشأن حقوق الشعوب الأصلية، الذي كثيرا ما يشاهد في مجموعة الأنشطة العديدة داخل منظومة الأمم المتحدة، التي تؤثر على الشعوب الأصلية.

ثالثا - الحاجة إلى مواءمة الأنشطة المؤثرة على الشعوب الأصلية التي يُضطلع بها في إطار منظومة الأمم المتحدة

ألف - مجموعة الأنشطة الواسعة التنوع التي يُضطلع بها في إطار منظومة الأمم المتحدة وتؤثر على الشعوب الأصلية

٢١ - تضطلع مؤسسات ووكالات وبرامج عديدة في منظومة الأمم المتحدة بأنشطة تمس الشعوب الأصلية وتتخذ قرارات تؤثر عليها. فبصفة يومية، تزاوّل مؤسسات متعددة داخل المنظومة مئات الأنشطة وتدير ملايين الدولارات في إطار برامج لها تأثير مباشر أو غير مباشر على الشعوب الأصلية. وبالإضافة إلى آثار تلك الأنشطة المحددة، لا تفتأ مؤسسات الأمم المتحدة تضع وتنفذ سياسات أو مبادئ توجيهية شتى في إطار أعمالها المتعلقة بالشعوب الأصلية.

٢٢ - وعلاوة على ذلك، يوجد داخل منظومة الأمم المتحدة عدد من العمليات الجارية لتعزيز نظم المعاهدات القائمة، ولا سيما في مجال تغير المناخ وحماية البيئة؛ ووضع صكوك جديدة، مثل التي تجرى مناقشتها داخل المنظمة العالمية للملكية الفكرية بشأن المعارف وأشكال التعبير الثقافي التقليدية؛ ووضع وتنفيذ برامج أو مناهج جديدة للتفاعل، مثل المؤتمر العالمي المقبل المعني بالشعوب الأصلية.

٢٣ - وقد أدت مؤسسات الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة دورا رئيسيا في وضع المعايير الدولية المتعلقة بالشعوب الأصلية. وكانت منظمة العمل الدولية أول منظمة دولية تضع مجموعة من المعايير والسياسات الدولية تتعلق تحديدا بفئات عُرِّفت بأنها أصلية، وذلك باعتماد الاتفاقية رقم ١٠٧ (١٩٥٧) المتعلقة بحماية وإدماج السكان الأصليين وغيرهم من الفئات القبلية أو شبه القبلية من السكان في البلدان المستقلة. وكانت الاتفاقية اللاحقة رقم ١٦٩ (١٩٨٩) المتعلقة بالشعوب الأصلية والقبلية في البلدان المستقلة بمثابة خطوة هائلة في مجال توطيد النظام الدولي المعاصر بشأن الشعوب الأصلية، تجلّى أثرها فيما وضع من

الصكوك والبرامج والسياسات الدولية الأخرى. وبالطبع، توجد المجموعة الأساسية الراهنة للمعايير المتعلقة بحقوق الشعوب الأصلية في إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية، الذي اعتمده الجمعية العامة في ١٣ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٧ (القرار ٦١/٢٩٥).

٢٤ - وقد أدت وكالات ومؤسسات الأمم المتحدة دورا هاما في تفعيل المعايير المنصوص عليها في الإعلان وغيره من صكوك حقوق الإنسان ذات الصلة، وفي تعميم مراعاة حقوق الشعوب الأصلية في جميع أنحاء منظومة الأمم المتحدة. وقد صادف المقرر الخاص، في سياق عمله، برامج عديدة جديدة بالثنويه كان لها تأثير إيجابي كبير على تعزيز حقوق الشعوب الأصلية. فعلى الصعيد القطري، على سبيل المثال، يوجد لمنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) العديد من الأنشطة التي تستهدف الشعوب الأصلية في مجالات مثل الرعاية الصحية المراعية للاعتبارات الثقافية والتعليم الثنائي اللغة والجمع المصنف للبيانات. وأنشأ الصندوق الدولي للتنمية الزراعية مرفق مساعدة الشعوب الأصلية بهدف تقديم منح صغيرة للمشاريع ورسم سياسة للتواصل مع الشعوب الأصلية. وتعمل مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان بصورة مباشرة مع الشعوب الأصلية على الصعيد القطري، وتؤدي في كثير من الأحيان دورا حاسما في تهدئة حالات النزاع المحتملة التي تشمل شعوبا أصلية. وقد أحاط المقرر الخاص علما بوجه خاص بالأعمال الهامة التي اضطلعت بها في هذا الصدد المكاتب الإقليمية والقطرية للمفوضية في أمريكا اللاتينية.

٢٥ - ومع ذلك، يرى المقرر الخاص أنه لا يزال هناك عمل كثير ينبغي إنجازه لتوجيه البرامج والموظفين في منظومة الأمم المتحدة نحو الاستجابة بفعالية لشواغل الشعوب الأصلية وفقا لحقوقهم المعترف بها دوليا. وبالإضافة إلى ذلك، تعرب الشعوب الأصلية وممثلوها بصفة مستمرة عن شواغلهم من أن القرارات التي تُتخذ ضمن عمليات الأمم المتحدة لوضع المعاهدات الجديدة المتعددة الأطراف وغيرها من الصكوك، أو القيام بمبادرات برنامجية جديدة، يمكن أن تؤدي إلى إضعاف المكاسب التي تحققت على الصعيد الدولي أو إلغائها.

باء - إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية: المرجع القياسي لأعمال الأمم المتحدة المؤثرة على الشعوب الأصلية

٢٦ - تؤكد الجمعية العامة في ديباجة الإعلان المتعلق بحقوق الشعوب الأصلية أن للأمم المتحدة دورا هاما ومستمر في تعزيز وحماية حقوق الشعوب الأصلية. ونظرا لهذا الدور الخاص، ينص الإعلان، في المادتين ٤١ و ٤٢ منه، على أن تسهم الأجهزة والوكالات المتخصصة التابعة لمنظومة الأمم المتحدة والمنظمات الحكومية الدولية الأخرى في تنفيذ أحكام الإعلان عن طريق تقديم المساعدة المالية والتقنية؛ وأن تتاح السبل التي تضمن مشاركة

الشعوب الأصلية في المسائل التي تمسها؛ وأن تعمل الأمم المتحدة وهيئاتها ووكالاتها والدول الأعضاء فيها، على تعزيز احترام الإعلان وتطبيقه وكذلك متابعة فعالية تنفيذه.

٢٧ - وعلى الرغم من الإشارة على وجه التحديد في المادة ٤٢ من الإعلان إلى المنتدى الدائم المعني بقضايا الشعوب الأصلية، فإن ولاية تعزيز الاحترام للإعلان تنطبق بوضوح على كامل نطاق منظومة الأمم المتحدة، ولا سيما مؤسسات الأمم المتحدة التي يمس عملها على نحو ما قضايا الشعوب الأصلية.

٢٨ - وبالنظر إلى أن الإعلان اعتمده الجمعية العامة، التي هي صاحبة القول الفصل في تحديد البارامترات المعيارية الشاملة للمنظومة، وفقا لميثاق الأمم المتحدة، فإن المعايير التي يحددها يتعين أن يطبقها مختلف عناصر منظومة الأمم المتحدة فيما يتعلق بقضايا الشعوب الأصلية. وتوجه الجمعية العامة، من خلال الإعلان، أجهزة الأمم المتحدة ووكالاتها، طبقا للأحكام الإلزامية للمادتين ٤١ و ٤٢، إلى العمل على تنفيذ أحكام منطوق الإعلان. وتتضمن هذه الولاية بالضرورة المطلب الأقل المتمثل في أن يكون السلوك ممثلا للإعلان.

٢٩ - وفي السنوات الأخيرة، اعتمدت بعض مؤسسات الأمم المتحدة سياسات أو برامج أو مبادئ توجيهية جديدة بصدد الشعوب الأصلية، أو قامت بتعديل ما هو موجود منها، بطرق متسقة عموما - وإن لم يكن من جميع النواحي - مع المبادئ والحقوق المؤكدة في الإعلان. وتندرج في هذا السياق، ضمن أمور أخرى، سياسة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بشأن إشراك الشعوب الأصلية، والمبادئ التوجيهية بشأن قضايا الشعوب الأصلية التي وضعتها مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، وترمي إلى مساعدة منظومة الأمم المتحدة على تعميم مراعاة قضايا الشعوب الأصلية ودمجها في العمليات المتعلقة بالأنشطة والبرامج التنفيذية على الصعيد القطري، ووضع إطار عام لتطبيق نهج قائم على حقوق الإنسان ومراعٍ للاعتبارات الثقافية في مجال التنمية من أجل الشعوب الأصلية وبالإشتراك معها.

٣٠ - وبالإضافة إلى ذلك، اعتمد فريق الدعم المشترك بين الوكالات المعني بقضايا الشعوب الأصلية التابع للأمم المتحدة، الذي يتألف من مجموعة واسعة من الوكالات والصناديق والبرامج والمنظمات الحكومية الدولية، بيانا في اجتماعه السنوي المعقود في عام ٢٠٠٧، تعهد فيه بدعم الإعلان نصا وروحا، وبكفالة أن يصبح الإعلان "وثيقة حية" في جميع أعمال أعضاء الفريق. ووافق أعضاء الفريق أيضا على إعادة النظر في سياساتهم وصكوكهم الأخرى المتعلقة بالشعوب الأصلية، كي تكون جميع السياسات والبرامج والمشاريع وغيرها من الصكوك والأنشطة متسقة مع الإعلان (E/C.19/2007/2).

٣١ - ويود المقرر الخاص أن يشير إلى الدور المحوري الذي يضطلع به منتدى الأمم المتحدة الدائم المعني بقضايا الشعوب الأصلية في توجيه مؤسسات الأمم المتحدة ووكالاتها فيما يتعلق بحقوق الشعوب الأصلية، في إطار الولاية المسندة إليه من المجلس الاقتصادي والاجتماعي، بتوفير مشورة الخبراء وتوصياتهم لبرامج الأمم المتحدة وصناديقها ووكالاتها عن طريق المجلس، وتنمية الوعي بالأنشطة المتعلقة بقضايا الشعوب الأصلية داخل منظومة الأمم المتحدة والعمل على دمج هذه الأنشطة وتنسيقها (قرار المجلس ٢٢/٢٠٠٠). وفي هذا الصدد، يرى المقرر الخاص أنه سيكون من المفيد أن يُجري المنتدى الدائم استعراضاً شاملاً لأعمال المؤسسات الدولية التي تعالج القضايا المتصلة بالشعوب الأصلية، على الصعيدين الدولي والقطري لتقييم مدى امتثال برامجها للمعايير المبينة في الإعلان المتعلق بحقوق الشعوب الأصلية. وهذا الاستعراض ربما يمكن إجراؤه عن طريق تعيين أعضاء محددين من المنتدى الدائم لمختلف المؤسسات أو البرامج المشمولة في منظومة الأمم المتحدة، وسوف يكون مكملًا للأعمال التي نفذها المنتدى الدائم بالفعل في هذا الصدد.

٣٢ - وعلى أية حال، يود المقرر الخاص أن يغتنم هذه الفرصة الفريدة التي أتاحت له تقديم تقرير إلى الجمعية العامة، ليوجه انتباه الدول الأعضاء إلى بعض البرامج والعمليات الحالية داخل منظومة الأمم المتحدة التي لها أهمية خاصة بالنسبة للشعوب الأصلية. ومجموعة الأمثلة التالية ليست جامعة بأي حال من الأحوال، ويتوقع المقرر الخاص أن يقدم مزيداً من الملاحظات بشأن هذه الأنشطة وغيرها من أنشطة الأمم المتحدة طيلة الفترة المتبقية من ولايته، وبخاصة في سياق تقييمه للحالات القطرية المحددة، حيثما يكون ذلك مناسباً.

جيم - البرامج والعمليات المحددة المصطلح بها في إطار منظومة الأمم المتحدة، ذات الأهمية الخاصة بالنسبة للشعوب الأصلية

١ - منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة

اتفاقية التراث العالمي

٣٣ - إن إحدى المسائل التي استرعت انتباه المقرر الخاص في عدة مناسبات هي المسألة المتصلة بتأثير مواقع التراث العالمي التي تحددها منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) على الشعوب الأصلية. وقد تارت هذه المسألة في سياق اتصالات المقرر الخاص ببعض الحكومات بشأن ادعاءات محددة بوقوع انتهاكات لحقوق الإنسان، وكذلك في سياق تقاريره التي تضمنت بحث حالة الشعوب الأصلية في بلدان معينة^(١). وقد أعربت الشعوب

(١) انظر على سبيل المثال الفقرة ٥٠ من الوثيقة A/HRC/21/47.Add.2.

الأصلية عن شواغلها بصدد عدم مشاركتها في ترشيح المواقع التي تُدرج على قائمة مواقع التراث العالمي وفي الإعلان عنها وإدارتها، وكذلك عن شواغلها إزاء التأثير السلبي لهذه المواقع على حقوقها الموضوعية، ولا سيما حقوقها في الأراضي والموارد. وقد أعرب كل من المنتدى الدائم وهيئة الخبراء عن شواغلهم في هذا الشأن في سياق أعمالهما^(٢).

٣٤ - والعدد الفعلي لمواقع التراث العالمي الموجودة داخل المناطق التقليدية للشعوب الأصلية أو بالقرب منها، أو التي تؤثر على هذه الشعوب بشكل آخر، ليس مؤكداً، ويبدو أن لجنة التراث العالمي لم تُجر إطلافاً استعراضياً شاملاً لهذا الأمر، ولكن المؤشرات توحي بأن هناك عشرات من هذه المواقع.

٣٥ - وفي غضون ذلك، لا توجد حتى الآن سياسة محددة أو إجراء محدد يكفل إمكانية مشاركة الشعوب الأصلية في ترشيح هذه المواقع وإدارتها. والمبادئ التوجيهية لتنفيذ اتفاقية التراث العالمي، التي تحد إجراءات تسجيل الممتلكات في قائمة التراث العالمي، وحماية المواقع وصونها، لا تتطرق إطلاقاً إلى مسألة مشاركة الشعوب الأصلية. وتنص المبادئ التوجيهية على مجرد تشجيع الدول الأطراف في الاتفاقية على ضمان مشاركة طائفة واسعة من أصحاب المصلحة في تعيين ممتلكات التراث العالمي وترشيحها وحمايتها.

٣٦ - وفضلاً عن ذلك، لا تطالب الدول بصورة محددة بتقديم أي معلومات عن الشعوب الأصلية والمجتمعات المحلية التي تعيش في الموقع الذي ترشحه للإدراج في التراث العالمي أو حوله، أو بمراجعة نوع التأثير الذي يسببه الموقع المعني على حقوق هذه الفئات. وفي هذا الصدد، لا تتضمن النماذج المتضمنة في المبادئ التوجيهية بشأن ترشيح المواقع خانات تُلزم الدول بوصف التأثير المحتمل للموقع على الشعوب الأصلية أو بتقديم معلومات بشأن ما إن كانت الشعوب المتأثرة بهذا الأمر قد سُئلت عن رأيها بشأن الترشيح وما إن كانت موافقة عليه، وإن كانت النماذج تطلب من الدول ذكر الفئات الرئيسية للملكية الأراضي، بما في ذلك الملكية التقليدية أو العرفية.

٣٧ - وفي الدورة الخامسة والثلاثين للجنة التراث العالمي، المعقودة في تموز/يوليه ٢٠١١، خطت اللجنة خطوة هامة باتخاذ المقرر 35 COM 12E، الذي يشجع الدول الأطراف على إشراك الشعوب الأصلية والمجتمعات المحلية في اتخاذ القرارات بشأن حالة صون مواقع التراث العالمي وفي رصدتها وتقييمها، وعلى احترام حقوق الشعوب الأصلية عند ترشيح مواقع التراث العالمي الموجودة في مناطق الشعوب الأصلية ولدى إدارة هذه المواقع وتقديم التقارير

(٢) انظر على سبيل المثال الفقرة ١٣١ من الوثيقة E/2010/43-E/C.19/2010/15، والفقرة ٣٨ من مرفق الوثيقة A/HRC/18/42.

المتعلقة بها. بيد أنه ما لم تُجر تعديلات للمبادئ التوجيهية، فإن هذه المقترحات لا يحتمل أن ترسخ رسوخا تاما. ومن الجدير بالذكر أيضا أنه في عام ٢٠٠١، رفضت لجنة التراث العالمي مقترحات قدمتها الشعوب الأصلية بإنشاء مجلس خبراء من الشعوب الأصلية، ليكون بمثابة هيئة استشارية للجنة.

٣٨ - وقد حدثت تطورات هامة أخرى في سياق التعاون مع الهيئات الاستشارية التابعة للجنة التراث العالمي، التي تضطلع بأدوار رئيسية في الإعلان عن المواقع. وفي عام ٢٠١١، أحاط المنتدى الدائم المعني بقضايا الشعوب الأصلية علما بالمبادرة التي اتخذتها اللجنة وهيئتها الاستشارية الثلاث، وهي الاتحاد الدولي لحفظ الطبيعة، والمجلس الدولي للمعالم والمواقع الأثرية، والمركز الدولي لدراسة حفظ وتجديد الممتلكات الثقافية، لاستعراض الإجراءات الحالية والقدرة على كفالة الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة، وحماية سبل عيش الشعوب الأصلية وتراثها المادي وغير المادي، ورحب بهذه المبادرة (E/2011/43-E/C.19/2011/14)، الفقرة ٤١). وإضافة إلى ذلك قرر المؤتمر العالمي لحفظ الطبيعة التابع للاتحاد الدولي لحفظ الطبيعة، في القرار 4.048 الذي اتخذته في دورته الرابعة المعقودة في عام ٢٠٠٨، تطبيق المتطلبات المنصوص عليها في الإعلان المتعلق بحقوق الشعوب الأصلية على جميع برامجه وعملياته، ودعا الحكومات إلى العمل مع منظمات الشعوب الأصلية على كفالة عدم إنشاء مناطق محمية تؤثر، أو قد تؤثر، على أراضي الشعوب الأصلية ومناطقها ومواردها الأخرى دون موافقتها الحرة والمسبقة والمستنيرة، وكفالة الاعتراف على النحو الواجب بحقوقها في المناطق المحمية القائمة.

٣٩ - وفي تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١١، اجتمع المقرر الخاص مع ممثلي برامج اليونسكو ذات الصلة بالشعوب الأصلية. ولاحظ أثناء الاجتماع رغبة في تحسين إجراء الترشيح للإدراج في قائمة التراث العالمي المتعلق بالمجتمعات الأصلية وفي النظر في السبل المؤدية إلى ذلك. إلا أن ممثلي اليونسكو أثاروا مسألة محدودة المواردهم التقنية والبشرية والمالية التي لا تتيح إجراء مشاورات مع جميع الشعوب الأصلية المتأثرة بشأن جميع المواقع التي يتم ترشيحها، فضلا عن التحديات السياسية التي كثيرا ما يواجهونها في هذا الشأن، بما في ذلك عدم التعاون من جانب الحكومات.

٤٠ - ومع ذلك، يجدر بالتنويه أنه قد بلغت المقرر الخاص أمثلة إيجابية لمشاركة الشعوب الأصلية في الإعلان عن مواقع من التراث العالمي وإدارتها، مما يدل على إمكان تذليل هذه التحديات، في سياقات معينة على الأقل. وفي أحد هذه الأمثلة، عليم المقرر الخاص بتعيين منطقة لابونيا الواقعة في شمال السويد موقعا من مواقع التراث العالمي، وبما لقيه ذلك

من دعم نشط من الشعب السامي. وهو ينوه أيضا إلى أحد أمثلة الممارسات الجيدة، وهو أن تعيين منطقة تاوس بويلو الواقعة في الولايات المتحدة موقعا من مواقع التراث العالمي تم بناء على اقتراح قدمته طائفة التاوس نفسها. ويرى المقرر الخاص أن مقترحات إدراج المواقع التي لها تأثير مباشر على الشعوب الأصلية في قائمة التراث العالمي ينبغي أن تصدر عن تلك الشعوب، وهذا أمر ينبغي أن تشجعه الدول الأطراف في اتفاقية التراث العالمي وكذلك وكالات الأمم المتحدة.

سياسة اليونسكو المتعلقة بالشعوب الأصلية

٤١ - إن السياسة المرتقبة لليونسكو بشأن الشعوب الأصلية، التي لم تتم بلورتها بعد، يمكن أن تكون أداة من أدوات معالجة الشواغل المتصلة بالإعلان عن مواقع التراث العالمي وإدارتها. وفي تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١١، شارك المقرر الخاص وأعضاء المنتدى الدائم وهيئة الخبراء في اجتماع عُقد في مقر اليونسكو في باريس، بدأت المنظمة أثناءه أعمالها الهادفة إلى صوغ سياسة بشأن الشعوب الأصلية. وفي بيان أدلى به المقرر الخاص بمناسبة انطلاق هذه الأعمال، أكد أن برامج اليونسكو، مثلها مثل برامج وكالات الأمم المتحدة الأخرى التي تمس مصالح الشعوب الأصلية، يجب أن تكون متسقة، على الأقل، مع المعايير الدولية ذات الصلة، وكذلك مع القوانين والسياسات الوطنية السارية.

٤٢ - إلا أن الوضع المثالي هو أن لا تكتفي برامج اليونسكو بتفادي إلحاق الضرر بالشعوب الأصلية، بل يجب أن تدعم حقوقها دعما فعليا، كما فعلت من قبل في حالات عديدة ومن خلال العديد من البرامج. ويعتقد المقرر الخاص أن السياسة المرتقبة لليونسكو بشأن الشعوب الأصلية يمكن أن تسهم إسهاما كبيرا في دعم حقوق الشعوب الأصلية من ثلاث نواح رئيسية: أولا: عبر مساعدة اليونسكو على إنعام النظر في آثار برامجها الحالية على الشعوب الأصلية، وذلك في إطار عملية تقييمية؛ وثانيا، عبر مساعدة اليونسكو على التخطيط الاستراتيجي لبرامجها التي تؤثر على الشعوب الأصلية، بإدماج هدف حماية حقوق الشعوب الأصلية في الأعمال البرنامجية؛ وثالثا، عبر تزويد اليونسكو بإرشادات عملية بشأن التشاور مع الشعوب الأصلية فيما يتعلق ببرامج اليونسكو وأنشطتها. وسيتابع المقرر الخاص باهتمام صوغ سياسة اليونسكو المتعلقة بالشعوب الأصلية معربا عن استعداده للإسهام في هذه العملية إذا اعتُبر هذا الإسهام مفيدا.

٢ - منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة

٤٣ - يضع عديد من وكالات الأمم المتحدة مبادئ توجيهية بشأن أعمالها البرنامجية أو لإسداء المشورة إلى الدول أو منظمات المجتمع المدني أو غيرها فيما يتعلق بشتى المسائل موضع الاهتمام، وكثيرا ما تكون لها آثار من حيث أعمال معايير حقوق الإنسان المعترف بها دوليا فيما يتعلق بالشعوب الأصلية. وفي سياق بعض هذه الإجراءات، أُعرب عن القلق من أنهما تعطي الدول ووكالات الأمم المتحدة وغيرها من الجهات فرصة إعادة التفاوض بشأن معايير سبق الاتفاق عليها ومعمول بها بالفعل.

٤٤ - وقد أثيرت هذه المسألة هذه السنة فيما يتعلق بالمبادئ التوجيهية الطوعية للإدارة المسؤولة لحيازة الأراضي ومصائد الأسماك والغابات في سياق الأمن الغذائي الوطني، التي وضعتها منظمة الأغذية والزراعة واعتمدها لجنة الأمن الغذائي العالمي في ١١ أيار/ مايو ٢٠١٢. وقد بدأت عملية صوغ هذه المبادئ التوجيهية في عام ٢٠٠٩ وشملت إجراء حوالي ١٠ مشاورات مع الحكومات والمجتمع المدني والقطاع الخاص والأوساط الأكاديمية ووكالات الأمم المتحدة وغيرها. وهذه المبادئ التوجيهية منصوص صراحة على أنها "طوعية" (البند ٢-١) ولكن يمكن في الوقت نفسه أن تترتب عليها آثار بعيدة المدى، إذ يمكن استخدامها في جميع البلدان والمناطق، في جميع مراحل التنمية الاقتصادية، وفي إدارة جميع أشكال الحيازة (البند ٢-٤).

٤٥ - وكانت هذه المبادئ التوجيهية موضعا لشكاوى موضوعية وإجرائية. وعلى وجه التحديد، أعرب عدد من الشعوب الأصلية ومنظماتها عن القلق من أن بعض الأحكام أدنى من مستوى المعايير المتفق عليها فعلا بشأن الحقوق في الأراضي والموارد، وهي من الحقوق الأساسية بالنسبة للشعوب الأصلية. وأشار على سبيل المثال إلى أنه فيما يتعلق بحالات ترحيل الشعوب الأصلية من أراضيها التقليدية، لا تنص المبادئ التوجيهية على الحصول على الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة للشعوب الأصلية المتضررة بوصفها شرطا أساسيا لهذا الترحيل، كما تشترط ذلك المادة ١٠ من الإعلان المتعلق بحقوق الشعوب الأصلية، بل تنص فقط على أنه لا ينبغي حمل الشعوب الأصلية وغيرها من المجتمعات المحلية التي لديها نظم حيازة عرفية على إخلال أراضي أسلافهم قسرا (البند ٩-٥).

٤٦ - وفيما يتعلق بإعادة الأراضي أيضا، تدعو المبادئ التوجيهية، في إطار البند ١٤، إلى إعادة الأراضي التي أُخذت من أي أشخاص، عند الاقتضاء، وتنص، في حالة الشعوب الأصلية على وجه التحديد، على أن إعادة الحقوق ينبغي أن تُعالج وفقا للسياق الوطني وتماشيا مع التشريعات الوطنية. ويُنظر إلى هذا الحكم على أنه أضعف وأكثر غموضا إلى

حد كبير من المعايير المبينة في المادة ٢٨ من الإعلان، التي تنص بوضوح على أن للشعوب الأصلية الحق في الجبر بطرق يمكن أن تشمل الرد، أو إذا تعذر ذلك، التعويض العادل، فيما يخص الأراضي والمناطق والموارد التي كانت تمتلكها بصفة تقليدية أو كانت تشغلها أو تستخدمها، والتي أخذت أو احتلت أو استخدمت أو أضررت دون موافقتها الحرة والمسبقة والمستنيرة.

٤٧ - ويرى المقرر الخاص أنه يمكن تحسين المبادئ التوجيهية بأن تُراعى فيها بقدر أوفى المعايير والاعتبارات الخاصة التي تنطبق على الشعوب الأصلية. وقد دأب المقرر الخاص على معارضة التفسيرات التقييدية للنصوص المتصلة بحقوق الإنسان، مفضلاً اعتماد فهم موسع وتقديمي للصكوك المكتوبة كلما أمكن ذلك، وكذلك تشجع الدول والجهات الفاعلة الأخرى دائماً على أن تنفذ المبادئ التوجيهية والسياسات المتصلة بالشعوب الأصلية وفقاً لروح الإعلان ونصه.

٤٨ - ويجدر بالإشارة أن منظمة الأغذية والزراعة خطت خطوات هامة في الماضي في مجال اعترافها بحقوق الشعوب الأصلية، ولا سيما من خلال صوغ سياستها المتعلقة بالشعوب الأصلية والقبلية في عام ٢٠١٠. وتؤكد هذه السياسة، في إطار أهدافها الأساسية للتواصل مع الشعوب الأصلية، أنه عندما يكون هناك تأثير مباشر على قضايا الشعوب الأصلية أو علاقة بها، ستتبع منظمة الأغذية والزراعة أحكام الإعلان المتعلق بحقوق الشعوب الأصلية، المتصلة بالموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة.

٣ - المنظمة العالمية للملكية الفكرية

٤٩ - المنظمة العالمية للملكية الفكرية وكالة متخصصة تابعة للأمم المتحدة تُعنى بتعزيز حماية الملكية الفكرية على الصعيد العالمي. ويتركز الاهتمام بشؤون الشعوب الأصلية في المنظمة على كفالة صوغ تدابير كافية لحماية ما لهذه الشعوب من الموارد الجينية وأشكال التعبير الثقافي التقليدية (الموسيقى والفنون والتصميم والأسماء والرموز والحرف اليدوية وما إلى ذلك) والمعارف التقليدية (التي اكتسبتها الشعوب الأصلية أو تراكت لديها على مر الزمن) من إساءة الاستعمال والاختلاس، وكذلك التشارك على نحو منصف في المنافع الآتية من الاستغلال التجاري لهذه الأصول.

٥٠ - وتوفر اللجنة الحكومية الدولية المعنية بالملكية الفكرية والموارد الجينية والمعارف التقليدية والفنون الشعبية التابعة للمنظمة، التي أنشئت في عام ٢٠٠٠، محفلاً يمكن أن تناقش فيه الدول الأعضاء ما يستجد من قضايا الملكية الفكرية ذات الصلة بالمعارف التقليدية وأشكال التعبير الثقافي التقليدية والموارد الجينية وتقاسم المنافع. وفي عام ٢٠٠٩، قررت

الجمعية العامة للمنظمة أن تأذن للجنة بإجراء مفاوضات، بنية التوصل إلى اتفاق على نص لصك دولي يكفل (أو صكوك دولية تكفل) على الوجه الفعال حماية المعارف التقليدية وأشكال التعبير الثقافي التقليدية والموارد الجينية في إطار النظم القائمة للملكية الفكرية.

٥١ - وتتصل القضايا الرئيسية للشعوب الأصلية، التي نوقشت في سياق المفاوضات، بما إن كان نص الصكوك سيتضمن الاعتراف بأن الشعوب الأصلية هي صاحبة الحقوق في المعارف التقليدية وأشكال التعبير الثقافي التقليدية وما إن كانت الصكوك ستؤكد التزام الدول بالحصول على الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة للشعوب الأصلية فيما يتعلق بالاستيلاء على المعارف التقليدية وأشكال التعبير الثقافي التقليدية. ويشير ممثلو الشعوب الأصلية إلى أنه تم إحراز بعض التقدم بشأن هاتين المسألتين. غير أن هناك قضايا لم يُبت فيها بعد بشأن أشكال المعرفة أو التعبير الثقافي التقليدية التي يمكن أن تكون مشمولة بحماية الصكوك التي سيجري وضعها.

٥٢ - وهناك أيضا بعض جوانب أساسية للمفاوضات لم تحسم بعد. فلم يتقرر بعد ما إن كانت المفاوضات ستؤدي إلى وضع ثلاثة صكوك منفصلة بشأن الموارد الجينية والمعارف التقليدية وأشكال التعبير الثقافي التقليدية، أو سيكون هناك صك واحد يتناول جميع هذه المجالات الثلاثة. وبالمثل، لم يتم الاتفاق بعد على طبيعة الصك أو الصكوك، وفي المقام الأول ما إن كان أيهما سيكون ملزماً قانوناً. وفي تموز/يوليه ٢٠١٢، اختتمت اللجنة دورة بشأن أحدث صيغة لمشروع نص صك قانوني دولي بشأن حماية أشكال التعبير الثقافي التقليدية، سيحال إلى الجمعية العامة للمنظمة في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢ باعتباره "عملاقيد التطوير". وأحيل إلى الجمعية العامة للنظر في وقت سابق أيضا نصان بشأن الموارد الجينية والمعارف التقليدية.

٥٣ - وفي العقد الماضي، بذلت اللجنة جهوداً متضافرة لتحسين مشاركة ممثلي الشعوب الأصلية والمجتمعات المحلية في أعمالها، بوسائل منها إجراء سريع لاعتماد المراقبين، الذين يمثل العديد منهم المجتمعات الأصلية والمحلية. وعلاوة على ذلك، يشارك ممثلو الشعوب الأصلية والمجتمعات المحلية قبل انعقاد كل دورة للجنة، في حلقة نقاشية تمولها المنظمة. وفي عام ٢٠٠٥، أنشأت المنظمة صندوق التبرعات لصالح المجتمعات الأصلية والمحلية المعتمدة، الذي ييسر حضور الشعوب الأصلية للاجتماعات.

٥٤ - بيد أن هناك شواغل تطرحها الشعوب الأصلية بشأن مشاركتها في عمليات اللجنة. وعلى وجه التحديد، طبقاً للنظام الداخلي الحالي للمنظمة، تتمتع الشعوب الأصلية بمركز المراقب، الذي يمكنها من تقديم المقترحات خلال المفاوضات ولكن هذه المقترحات يجب أن

تحظى بتأييد دولة واحدة على الأقل لكي يُنظر فيها. ومن الناحية العملية، يؤدي هذا الشرط أحياناً إلى عدم إدراج النصوص المقترحة من الشعوب الأصلية في مشاريع النصوص، أو عرضها بطرق لا تعكس المقترحات الأصلية.

٤ - اتفاقية التنوع البيولوجي

٥٥ - اعتمدت اتفاقية التنوع البيولوجي في عام ١٩٩٢ بهدف صون التنوع البيولوجي، وتشجيع استخدام التنوع البيولوجي بطريقة مستدامة، وضمان التقاسم المنصف للفوائد المستمدة من استخدام الموارد الجينية، وكلها قضايا أساسية تؤثر على الشعوب الأصلية، لا سيما فيما يتعلق بأراضيها ومواردها ومعارفها التقليدية.

٥٦ - وترد إشارة محددة إلى الشعوب الأصلية في المادة ٨ (ي) من الاتفاقية، التي تلتزم بموجبها الدول الأطراف بصون وحفظ معارف المجتمعات الأصلية والمحلية وابتكاراتها وممارساتها ذات الصلة بحفظ التنوع البيولوجي واستخدامه على نحو مستدام. وتشير المادة صراحة أيضاً إلى مشاركة الشعوب الأصلية في هذا الصدد، فتتوه إلى أنه ينبغي للدول أن تشجع الاستخدام المستدام للتنوع البيولوجي "بموافقة أصحاب هذه المعارف ومشاركتهم" وأن "تشجع التقاسم المنصف للمنافع العائدة من استخدامها". وتدعو المادة ١٠ (ج) من الاتفاقية أيضاً الدول إلى حماية وتشجيع استخدام الموارد البيولوجية وفقاً للممارسات الثقافية التقليدية التي تدعم حفظها أو استخدامها المستدام.

٥٧ - وضمن هذا الإطار، شاركت الشعوب الأصلية في دورات مؤتمر الأطراف في الاتفاقية وفي اجتماعات الفريق المخصص العامل بين الدورات المفتوح باب العضوية بشأن المادة ٨ (ي) والأحكام ذات الصلة من اتفاقية التنوع البيولوجي، الذي أنشئ لترح برنامج عمل لتنفيذ هذه المادة. واضطلاماً بولايته سعى الفريق العامل، إلى تحسين مشاركة ممثلي الشعوب الأصلية ودورهم في أعماله، وأعد في هذا السياق قرارات ومبادئ توجيهية تتصل بالشعوب الأصلية. وفي عام ١٩٩٣، أنشئ المنتدى الدولي للشعوب الأصلية المعني بالتنوع البيولوجي لتيسير مشاركة الشعوب الأصلية في المفاوضات والحوار في إطار المادة ٨ (ي). ومن المهم في هذا الصدد أن الفريق العامل أنشأ صندوقاً للتبرعات لتوفير الدعم المالي اللازم لمشاركة الشعوب الأصلية في الاجتماعات المتصلة بالاتفاقية. بيد أنه خلال اجتماعات الفريق العامل المعقودة مؤخراً، سلطت الشعوب الأصلية الضوء على مسائل متعلقة بمشاركتها الكاملة والفعالية في جميع مراحل عمليات الاتفاقية. وعلى وجه التحديد، أكد المنتدى على ضرورة زيادة الدعم النقدي لصندوق التبرعات.

٥٨ - ومن التطورات الرئيسية مؤخراً فيما يتصل بالاتفاقية بروتوكول ناغويا بشأن الحصول على الموارد الجينية والتقاسم العادل والمنصف للمنافع الناشئة عن استخدامها، الذي اعتمد في عام ٢٠١٠. والقصد من وضع بروتوكول ناغويا، يعزى بقدر كبير، إلى الاستجابة للشواغل المتعلقة بأحكام الاتفاقية بشأن الحصول على المنافع وتقاسمها. وقد أعربت الشعوب الأصلية عن بعض الشواغل بشأن عدم كفاية مشاركتها في وضع بروتوكول ناغويا، وإن كانت هذه الشواغل لن تُتناول هنا بالتفصيل. وإضافة إلى ذلك، أعرب ممثلو الشعوب الأصلية عن شواغلهم بشأن المعايير الموضوعية المتضمنة في البروتوكول، حيث يرون أنها ضعيفة من حيث تدابير الحماية المحددة الممنوحة للشعوب الأصلية، وإن كانوا قد أبرزوا أيضاً بعض التطورات الإيجابية. ومن الجدير بالذكر أن البروتوكول "يشير" في ديباجته إلى الإعلان المتعلق بحقوق الشعوب الأصلية.

٥٩ - ومن الأمور المهمة بخصوص الأحكام المتعلقة بالمعارف التقليدية للشعوب الأصلية، أن بروتوكول ناغويا ينص على أن تتخذ الدول الأطراف في البروتوكول "التدابير التشريعية أو الإدارية أو السياساتية" اللازمة لكفالة تقاسم المنافع الناشئة عن استخدام المعارف التقليدية المرتبطة بالموارد الجينية بطريقة عادلة ومنصفة مع المجتمعات الأصلية والمحلية (المادة ٥-٥). وتنص المادة أيضاً على أن يكون هذا التقاسم للمنافع بناء على شروط متفق عليها بصورة متبادلة. وإضافة إلى ذلك، تقضي المادة ٧، بأن تتخذ الأطراف تدابير تكفل أن يكون الحصول على المعارف التقليدية المرتبطة بالموارد الجينية التي تحوزها المجتمعات الأصلية والمحلية بموافقتها المسبقة والمستنيرة أو بموافقتها ومشاركتها. وينظر إلى هاتين المادتين على أنهما تتضمنان جوانب إيجابية من حيث إلهما تدلان على وجود اعتراف ضمني بأن الشعوب الأصلية هي صاحبة الحقوق في معارفها التقليدية، وتستلزمان أيضاً الحصول على الموافقة المسبقة والمستنيرة فيما يتعلق بالحصول على تلك المعارف. غير أن العبارة التقليدية "عند الاقتضاء" الواردة في كلتا المادتين والعبارة الشرطية "وفقاً للقانون المحلي" الواردة في المادة ٧، قوبلتا بالانتقاد من الشعوب الأصلية، وبخاصة في بعض البلدان التي تتسم قوانينها المحلية بالضعف في هذا الصدد.

٦٠ - وكانت الأحكام الواردة في بروتوكول ناغويا بشأن الموارد الجينية موضعاً للجدل بقدر أكبر قليلاً فيما يتعلق بحقوق الشعوب الأصلية. وعلى وجه التحديد، ينص البروتوكول، على أن تتخذ الأطراف تدابير، مع إضافة العبارة التقليدية "عند الاقتضاء" مرة أخرى، لكفالة التقاسم المنصف للمنافع الناشئة عن استخدام الموارد الجينية التي تحوزها المجتمعات الأصلية والمحلية، وفقاً للتشريعات المحلية بخصوص حقوق هذه المجتمعات (المادة ٥-٢). وفيما يتعلق بتقاسم المنافع المتصلة باستخدام الموارد الجينية، يُلزم البروتوكول

الأطراف بالمثل أن تتخذ تدابير لكفالة الحصول على الموافقة المسبقة والمستنيرة للمجتمعات الأصلية والمحلية، أو على موافقتها ومشاركتها، ولكنه يضيف عبارة "في الحالات التي يكون فيها لهذه المجتمعات حقوق منصوص عليها في السماح بالحصول على هذه الموارد" (المادة ٦-٢). وأعرب عن القلق من أن الإشارة إلى الحقوق المنصوص عليها وفقاً للتشريعات المحلية في هاتين المادتين يمكن أن تفسر على أنها تشير إلى أن حقوق الشعوب الأصلية في الموارد الجينية لا يمكن إثباتها إلا بموجب القانون المحلي وليس بموجب القانون الدولي.

٦١ - ومهما يكن من أمر، فإن بروتوكول ناغويا يوفر على وجه اليقين قدراً من الحماية للشعوب الأصلية من احتلاس مواردها الجينية؛ وعملية التصديق عليه سائرة قدماً. وتركز المناقشات الجارية حالياً على جملة قضايا منها كفالة مشاركة الشعوب الأصلية وإدراج الإجراءات العرفية في "غرفة تبادل المعلومات بشأن الحصول على الموارد وتقاسم المنافع" المنشأة طبقاً للمادة ١٤، التي ستكون بمثابة مكان تبادل فيه الأطراف في البروتوكول المعلومات المتعلقة بالحصول على الموارد وتقاسم المنافع. وتشارك الشعوب الأصلية أيضاً في المناقشات الرامية إلى صوغ تدابير لإنشاء وتعزيز آليات التصدي لعدم الامتثال على الصعيد المحلي. وسيراقب المقرر الخاص باهتمام كيف تتطور هذه العملية وكيف يجري فعلاً تنفيذ أحكام بروتوكول ناغويا، آملاً في أن يتم تنفيذها على نحو موافق للإعلان المتعلق بحقوق الشعوب الأصلية.

٥ - اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ

٦٢ - تعتمد الشعوب الأصلية عادة اعتماداً شديداً على الموارد الطبيعية الموجودة في مناطقها التقليدية، وهي لذلك تتأثر تائراً مباشراً بتدهور البيئة. ونظراً لكونها من أشد المجتمعات تأثراً بتغير المناخ، فإن الشعوب الأصلية ما انفكت تطالب منذ سنوات بمزيد من الحماية لحقوق الإنسان الخاصة بها في سياق المناقشات الدولية بشأن تغير المناخ. وبأن تشارك مشاركة فعلية في هذه المناقشات، وفقاً لمبادئ الإعلان المتعلق بحقوق الشعوب الأصلية.

٦٣ - ومن العناصر البالغة الأهمية بالنسبة للجهود الدولية الرامية إلى التصدي لتغير المناخ، اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، التي فتحت باب التوقيع عليها، إلى جانب الاتفاقيتين الأخرين في إطار ما يسمى باتفاقات ريو (اتفاقية الأمم المتحدة بشأن التنوع البيولوجي واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر في البلدان التي تعاني من الجفاف الشديد و/أو من التصحر، وبخاصة في أفريقيا) خلال مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية، المعروف أيضاً باسم قمة الأرض، في ريو دي جانيرو، البرازيل، في حزيران/يونيه ١٩٩٢. وأثناء المؤتمر الثالث للأطراف في الاتفاقية الإطارية المتعلقة بتغير المناخ، المعقود في عام

١٩٩٧، وعقب مناقشات مستفيضة، اعتمد بروتوكول كيوتو الذي تعهدت بموجبه عدد من البلدان الصناعية بخفض انبعاثاتها من غازات الاحتباس الحراري وفقاً لأهداف ملزمة قانوناً.

٦٤ - وعلى مدار العقد الماضي أو نحو ذلك، شارك ممثلو الشعوب الأصلية بنشاط في الاجتماعات المتصلة بالاتفاقية، فشاركوا عادة في الدورات السنوية لمؤتمر الأطراف في الاتفاقية. وخلال المناقشات التي جرت في هذه الاجتماعات، دعوا إلى صوغ نهج قائم على حقوق الإنسان إزاء تغير المناخ واحترام الحقوق المكرسة في الإعلان المتعلق بحقوق الشعوب الأصلية. وسعوا أيضاً إلى كسب التأييد لإنشاء هيئة من الخبراء لتقديم المساعدة التقنية وإسداء المشورة بشأن القضايا المؤثرة على الشعوب الأصلية إلى مؤتمر الأطراف وهيئاته الفرعية في سياق المفاوضات.

٦٥ - وفيما يتعلق بالمشاركة في العمليات المتصلة بالاتفاقية الإطارية المتعلقة بتغير المناخ، يمكن لمنظمات الشعوب الأصلية أن تتقدم بطلب للحصول على مركز المراقب للمشاركة في دورات هيئات الاتفاقية. بيد أن إحدى القضايا التي تتسم بأهمية مستمرة لدى الشعوب الأصلية هي إيجاد طرائق لمشاركتها في المفاوضات بشأن العمليات المتصلة بالاتفاقية. وفي هذا الخصوص، دعا المنتدى الدائم المعني بقضايا الشعوب الأصلية الدول الأطراف في الاتفاقية إلى وضع آليات لتعزيز مشاركة الشعوب الأصلية في جميع جوانب الحوار الدولي بشأن تغير المناخ (E/2011/43-E/C.19/2011/14، الفقرة ٢١). وإضافة إلى ذلك، يوجد المنتدى الدولي للشعوب الأصلية المعني بتغير المناخ بوصفه تجمعاً للشعوب الأصلية يتولى قيادة الجهود الرامية إلى التأثير على القرارات المتخذة في إطار نظام تغير المناخ.

٦ - مؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة

٦٦ - مؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة هو إحدى العمليات ذات الصلة التي نشطت فيها الشعوب الأصلية، وقد عقد في الفترة من ٢٠ إلى ٢٢ حزيران/يونيه ٢٠١٢ في ريو دي جانيرو، وحضره رؤساء دول ومؤسسات دولية ومنظمات غير حكومية وجهات معنية أخرى. ووافق انعقاد المؤتمر الذكرى السنوية العشرين لاعتماد الاتفاقيات البيئية الثلاث المذكورة في الفقرة ٦٣ أعلاه في مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية الذي عقد في ريو دي جانيرو في عام ١٩٩٢. واعتمد في ذلك المؤتمر أيضاً جدول أعمال القرن ٢١، وهو خطة عمل تتناول مختلف القضايا المتعلقة بحماية البيئة، بما في ذلك التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وحفظ الموارد وإدارتها، وتعزيز دور "الفئات الرئيسية"، وهي تسمية تشمل الشعوب الأصلية. وكان الهدف من مؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة هو البناء على

التعهدات الملزمة بها في مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية في عام ١٩٩٢، واعتماد تدابير واضحة وعملية من شأنها أن تدعم التنمية المستدامة وأن تعززها.

٦٧ - وفي قرار الجمعية العامة ٢٣٦/٦٤، الذي دعت فيه إلى عقد مؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة، شجعت الجمعية مشاركة جميع "الفئات الرئيسية" في جميع مراحل العملية التحضيرية، وكفلت اضطلاع هذه الفئات بدورها الرسمي في تلك العملية وفي المؤتمر نفسه. وقد شاركت الشعوب الأصلية باعتبارها فئة من الفئات الرئيسية، في المناقشات مع الجهات الفاعلة في الأمم المتحدة ومع الدول الأعضاء، وذلك في السياقات الرسمية وغير الرسمية على حد سواء، حيث قدمت مساهمات في صوغ النص النهائي للوثيقة الختامية المعروفة باسم "المستقبل الذي نصبو إليه"، والواردة في قرار الجمعية العامة ٢٨٨/٦٦. وأثناء المشاورات بشأن الوثيقة الختامية، تقدمت الشعوب الأصلية من أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، وآسيا، وأفريقيا، وأمريكا الشمالية ببيان دعت فيه إلى أن يكون الإعلان المتعلق بحقوق الشعوب الأصلية أحد الأطر الأساسية لتحقيق التنمية المستدامة. وتتعرف الوثيقة الختامية اعترافاً محددًا بأهمية الإعلان في سياق تنفيذ استراتيجيات التنمية المستدامة على المستوى العالمي والإقليمي والوطني ودون الوطني.

٦٨ - وعلى الرغم من هذا الاعتراف، اعتُبر النص النهائي للوثيقة غير مشجع في معظمه، وجاء مخيباً لآمال الشعوب الأصلية، لأنه لم يدمج نهج حقوق الإنسان على نحو كاف في إطار حماية البيئة. فعلى سبيل المثال، بينما يعترف النص النهائي بأهمية وجود أطر قانونية وتنظيمية وسياسات وممارسات لقطاع التعدين تتسم بالقوة والفعالية، بما في ذلك الضمانات الفعالة التي تقلل من التأثيرات الاجتماعية والبيئية، فضلاً عن حفظ التنوع البيولوجي والنظم الإيكولوجية، فإنه يخلو من أي إشارة محددة إلى تأثير أنشطة التعدين على حقوق الإنسان بوجه عام أو حقوق الشعوب الأصلية بوجه خاص. واعتبرت الشعوب الأصلية الافتقار النسبي للتركيز على حقوق الإنسان في الوثيقة الختامية مخيباً للآمال بوجه خاص، بالنظر إلى أن المحاكم الدولية والإقليمية والوطنية وهيئات حقوق الإنسان يتزايد اعترافها بالأضرار البيئية على أنها مصدر لانتهاكات حقوق الإنسان، وقضت بمسؤولية الدول عن حماية البيئة في سياق احترام حقوق الإنسان.

٧ - برامج خفض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها

٦٩ - انبثقت المقترحات المتعلقة بإنشاء برامج للحد من الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها من المناقشات التي جرت على الصعيد الدولي بشأن تغير المناخ، وبخاصة في سياق الاتفاقية الإطارية بشأن تغير المناخ. وقد أنشئت هذه البرامج لمعالجة الزيادة الكبيرة

في انبعاثات غازات الاحتباس الحراري الناجمة عن تدمير الغابات. وهي مصممة لدعم البلدان، ولا سيما البلدان النامية، في جهودها الرامية إلى خفض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وعن الأشكال الأخرى لتدهور الغابات، بالإضافة إلى حفظ الغابات والإدارة المستدامة لأرصدة الكربون الحرجية.

٧٠ - ونظراً لضخامة أعداد السكان الأصليين الذين يعيشون في المناطق الحرجية وإلى ما يُحتمل من آثار بعيدة المدى لهذه المبادرات، دأبت الشعوب الأصلية على بذل الجهود من أجل كفالة صون حقوقها أثناء تصميم وتنفيذ المشاريع المحددة لخفض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها. وفي هذا الصدد، أكد مؤتمر الأطراف في الاتفاقية الإطارية بشأن تغير المناخ، في مقرره 2/CP.13 المعتمد في الدورة الثالثة عشرة للمؤتمر المعقودة في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧، على الحاجة الماسة إلى اتخاذ المزيد من الإجراءات الجدية لخفض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها في البلدان النامية، مع الاعتراف أيضاً بأنه ينبغي معالجة احتياجات المجتمعات المحلية والأصلية عند اتخاذ الإجراءات الرامية إلى الحد من تلك الانبعاثات.

٧١ - وهناك حالياً مبادرتان رئيسيتان تهدفان إلى خفض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها، هما: (أ) مرفق الشراكة للحد من انبعاثات كربون الغابات، التابع للبنك الدولي، وبرنامج الاستثمار في الغابات المرتبط به، اللذان أنشئا في عام ٢٠٠٧ و (ب) برنامج الأمم المتحدة للتعاون في مجال خفض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها في البلدان النامية، الذي بدأه في عام ٢٠٠٨ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة ومنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة. وقام مرفق الشراكة للحد من انبعاثات كربون الغابات وبرنامج التعاون بصوغ مبادرات متنوعة للتعاون مع الشعوب الأصلية في إطار البرامج الرامية إلى الحد من الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها.

٧٢ - وتقول الشعوب الأصلية إنه لم يجز إشراكها بقدر كاف في التصميم الأولي لهذه المبادرات، وتداب على الدعوة إلى زيادة المشاركة على جميع المستويات في صوغ هذه البرامج وتنفيذها. وعلى وجه التحديد، سعت هذه الشعوب إلى كسب التأييد لكفالة التشاور معها في جميع مراحل تخطيط وتنفيذ المشاريع الرامية إلى خفض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها، وكفالة تمثيلها في هياكل إدارة هذه المشاريع.

٧٣ - وأثارت الشعوب الأصلية أيضاً ولا تزال تثير، عدداً من الشواغل الموضوعية والإجرائية بشأن هذه العمليات. وفي سياق الإعراب عن شواغلها الرئيسية، أكدت الشعوب

الأصلية على ضرورة كفالة تأمين أي حقوق تكون لها في الأراضي التي يُعتزم القيام فيها بأنشطة لخفض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها، وكفالة أن تنال الشعوب الأصلية حصتها العادلة عند توزيع المنافع المتصلة بتلك الأنشطة، كفالة أن يجري بشكل متزامن مع تلك المبادرات معالجة القضايا الهيكلية الأوسع نطاقاً التي تؤدي إلى إزالة الغابات.

٨ - مجموعة البنك الدولي

٧٤ - يؤثر عدد كبير من مشاريع البنك الدولي على الشعوب الأصلية، بما في ذلك المشاريع المتعلقة بالزراعة والتنمية الريفية، والطاقة والتعدين، والبيئة، والتعليم، والصحة. ومن الواضح أيضاً أن مرفق الشراكة للحد من انبعاثات كربون الغابات وبرنامج الاستثمار في الغابات المذكورين آنفاً لهما آثار محتملة على حقوق الشعوب الأصلية. وكان البنك الدولي أول مصرف إنمائي متعدد الأطراف يضع سياسة بشأن الشعوب الأصلية في عام ١٩٨٢، وذلك في صحيفة دليله التنفيذي رقم ٢-٣٤، المتعلقة بالسكان القبلين في المشاريع التي يمولها البنك. وفي عام ١٩٩١، اعتمدت سياسة جديدة ومنقحة بشأن الشعوب الأصلية، اعترفت بأهمية حماية أراضي الشعوب الأصلية المتوارثة عن الأسلاف. وأشارت هذه السياسة أيضاً إلى ضرورة ضمان المشاركة المستنيرة للشعوب الأصلية في عمليات صنع القرارات المتعلقة بالمشاريع الإنمائية، وكذلك ضرورة إعداد خطة إنمائية لأي مشروع يؤثر على الشعوب الأصلية.

٧٥ - وتقوم السياسة التنفيذية الحالية بشأن الشعوب الأصلية، التي أقرها مجلس المديرين التنفيذيين للبنك الدولي في عام ٢٠٠٥، على أسس السياسة السابقة، وتضيف إليها شرط السعي للحصول على التأييد المجتمعي الواسع من الشعوب الأصلية عن طريق عملية مشاورات مسبقة حرة ومستنيرة قبل بدء تنفيذ أي مشروع يؤثر على الشعوب الأصلية. وقد ظل هذا المعيار لسنوات يلقي انتقاداً من جانب الشعوب الأصلية، معتبراً إياه معياراً أدنى من معيار الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة الوارد في الإعلان المتعلق بحقوق الشعوب الأصلية. ولكن يجدر بالإشارة أن ذلك الإعلان قد اعتمد بعد اعتماد البنك الدولي لسياسته التنفيذية الحالية.

٧٦ - وفي عام ٢٠١١، أصدر البنك الدولي استعراضاً للتعلم الداخلي بشأن تطبيق سياسته التنفيذية المتعلقة بالشعوب الأصلية^(٣). ووجد هذا الاستعراض أنه في الفترة الممتدة بين

(٣) World Bank Operational Policy and Country Services, *Implementation of the World Bank's Indigenous Peoples Policy: a Learning Review* (Washington D.C., August 2011).

تموز/يوليه ٢٠٠٥ وحزيران/يونيه ٢٠٠٨، بلغ عدد المشاريع التي استدعت تطبيق هذه السياسة ١٣٢ مشروعاً، أي حوالي ١٢ في المائة من العدد الكلي لجميع المشاريع التي وافق عليها البنك الدولي خلال تلك الفترة. وأبرز التقرير شاغلين أساسيين هما ضعف الامتثال فيما يتعلق بحماية وتعزيز الحقوق في الأراضي والموارد، وإنشاء آلية للتظلم. وقد تضمن عدة توصيات لإدخال تحسينات على تطبيق السياسة التنفيذية بشأن الشعوب الأصلية، بما في ذلك ضرورة تحسين موظفي البنك لمعرفةهم بهذه السياسة؛ وإيلاء المزيد من الاهتمام لحقوق الشعوب الأصلية في الأراضي والموارد؛ وتفعيل معايير المشاورة الحرة والمسبقة والمستنيرة على نحو أفضل؛ والحاجة إلى تحسين إعداد التقييمات الاجتماعية وخطط العمل فيما يتعلق بمشاريع محددة.

٧٧ - ويجري البنك الدولي حالياً استعراضاً لجميع سياساته المتعلقة بالضمانات، من الناحيتين البيئية والاجتماعية، بما في ذلك سياسته تجاه الشعوب الأصلية. ويمكن أن يكون هذا الاستعراض فرصة لمواءمة سياسات البنك مع أحكام الإعلان المتعلق بحقوق الشعوب الأصلية. ولكن في الوقت نفسه تخشى الشعوب الأصلية أن تؤدي عملية الاستعراض إلى إضعاف المعايير المتعلقة بحقوقهم. وحثت منظمات الشعوب الأصلية والمنظمات غير الحكومية البنك الدولي على مواءمة سياسته المتعلقة بالشعوب الأصلية مع الإعلان، وأعربت عن شواغلها من أن العديد من المشاريع والبرامج التي يدعمها البنك لا تزال تؤثر تأثيراً سلبياً على الشعوب الأصلية. وأكدت الشعوب الأصلية أيضاً على ضرورة مشاركتها بقدر كاف في عملية الاستعراض وأعربت عن القلق إزاء حالات التأخر في إجراء المشاورات في سياق عملية الاستعراض. وأعلن البنك الدولي عزمه على إصدار "ورقة نهجية" في أيلول/سبتمبر أو تشرين الأول/أكتوبر من عام ٢٠١٢، تتضمن مقترحات لإدخال تعديلات على سياسات الضمانات. وسيظل المقرر الخاص يرقب ذلك عن كثب ليرى كيف ستتطور هذه العملية.

٧٨ - وقد جدّ تطور يعتبره المقرر الخاص إيجابياً بالنسبة لحقوق الشعوب الأصلية، هو قيام المؤسسة المالية الدولية، وهي جناح القطاع الخاص في مجموعة البنك الدولي، بإجراء استعراض لمعيار أدائها إزاء الاستدامة البيئية والاجتماعية فيما يتعلق بالشعوب الأصلية، وبتنقيح هذا المعيار ليشمل الاعتراف بضرورة التماس الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة من المجتمعات الأصلية في ظروف معينة. وتشمل هذه الظروف الحالات التي يُتوقع فيها أن تنجم عن مشروع ما تأثيرات سلبية على الأراضي الخاضعة للاستخدام العرفي أو الملكية العرفية، أو التي سيؤدي فيها المشروع إلى ترحيل شعوب أصلية من أراضيها ومناطقها التقليدية، أو التي يحتمل أن يؤثر فيها تأثيراً ملموساً على "التراث الثقافي الحيوي" لشعوب أصلية. وقدم المقرر

الخاص إسهاماً كبيراً أثناء عملية الاستعراض. وهو يلاحظ أن البنك الدولي يمكن أن يسترشد بهذه العملية أثناء استعراضه المقبل لسياسته التنفيذية.

رابعاً - الاستنتاجات والتوصيات

٧٩ - يعرب المقرر الخاص عن امتنانه للفرصة التي أتاحت له مواصلة عمله وفقاً للولاية المنوطة به بموجب قرار مجلس حقوق الإنسان ١٤/١٥، ويعرب عن شكره لجميع الذين آزروا ولايته ولا يزالون يؤازرونها. وهو يعرب عن امتنانه كذلك للفرصة التي أتاحت له موافاة الجمعية العامة بتقرير عما قام به من أعمال، وتقديم تعليقات على ما يؤثر على الشعوب الأصلية من الأنشطة المختلفة المضطلع بها في إطار منظومة الأمم المتحدة. وترد فيما يلي الاستنتاجات والتوصيات المتصلة بتلك الأنشطة.

٨٠ - توجد داخل منظومة الأمم المتحدة مجموعة واسعة التنوع من المؤسسات والعمليات، تؤثر على الشعوب الأصلية ولها دور هام ينبغي أن تؤديه في مجال تعزيز حقوق الإنسان لتلك الشعوب. والأنشطة التي يضطلع بها مختلف الوكالات والصناديق والبرامج، والهيئات والآليات المعنية بحقوق الإنسان، بالإضافة إلى الآليات المنوط بها ولايات تختص تحديداً بالشعوب الأصلية (المنتدى الدائم المعني بقضايا الشعوب الأصلية، وهيئة الخبراء المعنية بحقوق الشعوب الأصلية، والمقرر الخاص المعني بحقوق الشعوب الأصلية)، تمس جميعها قضايا الشعوب الأصلية.

٨١ - وتشمل العمليات ذات الصلة داخل إطار منظومة الأمم المتحدة العمليات التي تهدف إلى البناء على النظم التعاهدية القائمة، وبخاصة في مجال تغير المناخ وحماية البيئة؛ وصوغ صكوك جديدة، من قبيل تلك التي تُناقش في إطار المنظمة العالمية للملكية الفكرية بشأن المعارف وأشكال التعبير الثقافي التقليدية؛ وصوغ وتنفيذ برامج أو مناهج جديدة للتفاعل، من قبيل المؤتمر العالمي المقبل المعني بالشعوب الأصلية.

٨٢ - ويهيب الإعلان المتعلق بحقوق الشعوب الأصلية، الذي اعتمده الجمعية العامة في عام ٢٠٠٧، بشتى عناصر منظومة الأمم المتحدة أن تساهم في الأعمال التام للحقوق التي تم تأكيدها في الإعلان (المادتان ٤١ و ٤٢) وفي التشجيع عليه. وبناء على هذا التكليف الصادر عن الجمعية العامة، يحدد الإعلان المعايير الدنيا لأي نشاط في نطاق منظومة الأمم المتحدة يمس قضايا الشعوب الأصلية، بالإضافة إلى كونه محفزاً لاتخاذ تدابير إيجابية لتعزيز حقوق تلك الشعوب.

٨٣ - وقد أنجز عدد من المؤسسات والعمليات داخل منظومة الأمم المتحدة أعمالاً هامة لتعزيز حقوق الشعوب الأصلية. غير أنه يلزم بذل المزيد من الجهود من أجل أن تتضاعف إلى أقصى مدى ممكن الإجراءات المتخذة على نطاق منظومة الأمم المتحدة بكاملها لتعزيز تلك الحقوق، ومن أجل كفالة أن تكون جميع الإجراءات المتخذة في إطار المنظومة والمؤثرة على الشعوب الأصلية متوافقة مع حقوق تلك الشعوب، ولا سيما ما أكدته منها الإعلان المتعلق بحقوق الشعوب الأصلية.

٨٤ - وينبغي لوكالات منظومة الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها ومنظماتها الحكومية الدولية أن تقوم، كل منها في إطار مجالها البرنامجي، بإنشاء أو مواصلة المبادرات التي تهدف إلى تعزيز حقوق الشعوب الأصلية، وفقاً للإعلان. وعلاوة على ذلك، ينبغي أن تكفل في جميع الأحوال أن تكون أنشطتها وبرامجها المختلفة متسقة مع الإعلان ومعصدة له من حيث تصميمها وتنفيذها.

٨٥ - وتحقيقاً لهذا الغرض، ينبغي للمؤسسات الأمم المتحدة أن تتخذ خطوات محددة لكفالة إمام مديريها وموظفيها بالإعلان وبأحكامه، وأن تكفل أن يكون الإعلان مرجعاً رئيسياً في أي عملية لصنع القرار أو البرمجة تؤثر على الشعوب الأصلية، على جميع مستويات العمل. وعلاوة على ذلك، ينبغي للوكالات أن تكفل في عملية الميزنة لديها تخصيص التمويل الملائم للأنشطة التي تعزز تنفيذ الإعلان، وأن تكفل كذلك عدم تعارض الأنشطة المدرجة في الميزانية مع أحكام الإعلان.

٨٦ - وينبغي حسب الاقتضاء إصلاح السياسات أو المبادئ التوجيهية التشغيلية المتصلة بالشعوب الأصلية، مثلما يوجد لدى منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة ومجموعة البنك الدولي، أو أن تُفسَّر بما يكفل الامتثال للمعايير الدولية ذات الصلة المنصوص عليها في الإعلان وفي المعاهدات الواجبة التطبيق وغيرها من المصادر. وينبغي للمؤسسات الأخرى داخل منظومة الأمم المتحدة أن تضع، حسب الاقتضاء، مبادئ توجيهية أو توجيهات بشأن السياسات لتعزيز حقوق الشعوب الأصلية وكفالة احترامها.

٨٧ - وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي لوكالات منظومة الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها ومنظماتها الحكومية الدولية أن تتشاور مع الشعوب الأصلية، وفقاً لمعايير التشاور نفسها المنطبقة على الدول بموجب الإعلان، لدى صوغ وتنفيذ الأنشطة أو السياسات التي قد تؤثر على حقوق الشعوب الأصلية أو مصالحها. وينبغي إقرار إجراءات تشاورية محددة في هذا الصدد.

٨٨ - وهناك دور هام لفريق الدعم المشترك بين الوكالات المعني بقضايا الشعوب الأصلية التابع للأمم المتحدة، ينبغي أن يؤديه في تنفيذ التوصيات المبينة أعلاه، تعزيزاً للمبادرات التي اتخذها بالفعل في هذا الصدد.

٨٩ - وينبغي للعمليات التي يُضطلع بها داخل منظومة الأمم المتحدة فيما يتعلق بصوغ المعاهدات الجديدة المتعددة الأطراف أو غيرها من الصكوك، أو بإعداد البرامج أو المؤتمرات الجديدة، أن تكون متسقة مع المعايير الدولية المتعلقة بحقوق الشعوب الأصلية، وذلك فيما يتعلق بمشاركتها في هذه العمليات ومن حيث النتائج الموضوعية لهذه العمليات.

٩٠ - وبالتالي، فإن حق الشعوب الأصلية في المشاركة في اتخاذ القرارات التي تؤثر عليها، حسب المنصوص عليه في الإعلان وغيره من المصادر الدولية، ينبغي أن يُحترم احتراماً كاملاً لدى وضع المعايير الدولية أو غير ذلك من العمليات التي تؤثر على حقوقها أو مصالحها.

٩١ - وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي لنتائج هذه العمليات أن تعزز حقوق الشعوب الأصلية بصيغتها المؤكدة في الإعلان. ولا يصح في أي حالة أن تكون أي معاهدة دولية جديدة أو أي صك جديد آخر، أو الوثيقة الختامية الصادرة عن أي مؤتمر، قاصرة عن بلوغ المعايير المبينة في الإعلان أو المقررة في مصادر دولية أخرى، أو أن تُضعف هذه المعايير.

٩٢ - وفيما يتعلق بالمعاهدات أو غيرها من الصكوك المعيارية القائمة، بما فيها المبادئ التوجيهية والسياسات الخاصة بالوكالات، ينبغي أن تُفسر وتُطبّق على نحو متسق مع الإعلان المتعلق بحقوق الشعوب الأصلية، سواء كانت النصوص المحددة لهذه الصكوك تتضمن أو لا تتضمن صيغاً مطابقة تماماً لأحكام الإعلان، ما لم تكن صيغة النص لا تجيز بوضوح هذا التفسير. وإذا كانت صيغة النص تحول دون إمكان تطبيقه تطبيقاً متسقاً مع الإعلان، فينبغي تعديلها أو إصلاحها.

٩٣ - ويرى المقرر الخاص أن من المناسب أن ينوه بوجه خاص إلى المؤتمر العالمي المقبل المعني بالشعوب الأصلية، الذي سيعقد في عام ٢٠١٤ بوصفه اجتماعاً عاماً رفيع المستوى للجمعية العامة. ونظراً لما للمؤتمر من أهمية واضحة بالنسبة للشعوب الأصلية، فإنه ينبغي أن يتيح المشاركة الكاملة والملائمة للشعوب الأصلية، وفقاً للأحكام ذات الصلة من الإعلان.

٩٤ - ويدرك المقرر الخاص أنه لا يزال جارياً، وقت كتابة هذا التقرير، تحديد طرائق المشاركة في المؤتمر العالمي. وفي هذا الصدد، فإنه يحث على توخي المرونة والابتكار بما يكفل مشاركة الشعوب الأصلية في الاجتماع، وفقاً لمعايير المشاركة التي أكدتها الجمعية العامة ذاتها حين اعتمدت الإعلان المتعلق بحقوق الشعوب الأصلية. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي لنتائج المؤتمر العالمي أن تعزز المعايير المنصوص عليها في الإعلان، وألا تُضعف هذه المعايير أو تقصر عن بلوغها بأي حال من الأحوال.

٩٥ - وينبغي بذل جهد منسق لتنمية قدرات الشعوب الأصلية ومهاراتها بغية كفاءة قدرتها على المشاركة على الوجه الفعال في العمليات الدولية التي تؤثر في حقوقها، وعلى المشاركة مشاركة فعالة فيما يجري من مشاورات مع مؤسسات الأمم المتحدة في مجالات صوغ البرامج المؤثرة عليها وتنفيذها وتقييمها. وقد أُتخذت بعض المبادرات في هذا الصدد، بيد أن من الواضح للمقرر الخاص أنه يلزم توفير المزيد من فرص بناء القدرات للشعوب الأصلية. ويمكن لفريق الدعم المشترك بين الوكالات المعني بقضايا الشعوب الأصلية أن يسهم في تعزيز هذه المبادرات في مجال بناء القدرات.