الأمم المتحدة

A/HRC/21/47

الجمعية العامة

Distr.: General
6 July 2012
Arabic
Original: English

مجلس حقوق الإنسان
الدورة الحادية والعشرون
البند ٣ من جدول الأعمال
تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما فيها الحق في التنمية

تقرير المقرر الخاص المعني بحقوق الشعوب الأصلية، جيمس أنايا

موجز

يقدم المقرر الخاص المعني بحقوق الشعوب الأصلية هذا التقرير إلى مجلس حقوق الإنسان عملاً بولايته بموجب قرار المجلس ١٤/١٥. ويلخص ضمن التقرير أنشطته التي اضطلع بها منذ أن قدم تقريره السابق إلى المجلس (A/HRC/18/35) بما في ذلك بحثه للمسألة المواضيعية المتعلقة بالعنف ضد نساء الشعوب الأصلية. ويفيد بعدئذ بالتقدم المحرز في دراسته المتواصلة للمسائل المتعلقة بالصناعات الاستخراجية التي تمارس في أراضي الشعوب الأصلية أو بالقرب منها.

ويتناول المقرر الخاص بعض المسائل التي طرحت أثناء المشاورة التي أجراها على مدى السنة الماضية مع الشعوب الأصلية والشركات التجارية والدول والمنظمات غير الحكومية. ويلاحظ بوجه خاص أن التركيز على الحقوق المعنية في سياق مشروع استخراجي أو إنمائي معين هو نقطة انطلاق لا بد منها لإجراء مناقشات بشأن الصناعات الاستخراجية التي تمارس في أراضي الشعوب الأصلية أو بالقرب منها. وفي هذا المضمار، بأن أفضل تصور لمعياري التشاور والموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة هو اعتبارهما بمثابة ضمانات ضد اتخاذ تدابير يحتمل أن تتضرر منها حقوق الشعوب الأصلية. ويقترح المقرر الخاص أيضاً ضرورة تطبيق إطار "الحماية والاحترام والانتصاف" المدرج في المبادئ التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان للنهوض بالحقوق الخاصة للشعوب الأصلية بنفس الطريقة التي يطبق بها للنهوض بحقوق الإنسان بشكل أعم.

الرجاء إعادة الاستعمال

وأخيراً، يلاحظ المقرر الخاص أن هناك مشكلة أساسية تتعلق بالنموذج الحالي لاستخراج الموارد الطبيعية حيث يتم في إطاره وضع الخطط بإشراك المجتمعات أو الشعوب الأصلية المتأثرة المعنية بقدر بسيط أو بعدم إشراكها وتكون فيه الشركة الجهة المسيطرة على عملية الاستخراج والمستفيدة الأساسية منها. ويقترح ضرورة اعتماد نموذج جديد يؤدي بدرجة أكبر إلى تقرير الشعوب الأصلية لمصيرها ويعتزم بحثه بمزيد من التفصيل في تقرير يقدمه في المستقبل.

المحتويات

		الفقرات	الصفحة
أولاً –	مقدمة	١-٢	٤
ثانياً –	موجز الأنشطة	٣-٢٠	٤
	ألف– التنسيق مع الآليات والهيئات الدولية	٣-٦	٤
	باء – مجالات العمل	٧-٢٠	٥
ثالثاً –	العنف ضد النساء والفتيات المنتميات إلى الشعوب الأصلية	٢١-٣٣	٩
	ألف– المعايير الدولية المتصلة بمكافحة العنف ضد النساء والفتيات المنتميات إلى الشعوب الأصلية	٢٣-٢٥	١٠
	باء – نهج شامل لمكافحة العنف ضد النساء والفتيات المنتميات إلى الشعوب الأصلية	٢٦-٢٨	١٠
	جيم– العنصر الأساسي للنهج الشامل: النهوض بحق الشعوب الأصلية في تقرير مصيرها	٢٩-٣٣	١١
رابعاً –	التقرير عن التقدم المحرز في دراسة حقوق الشعوب الأصلية المتصلة بالصناعات الاستخراجية	٣٤-٧٦	١٣
	ألف– الأنشطة المرتبطة بالدراسة	٣٥-٤١	١٣
	باء – التعاون مع آلية الخبراء	٤٢-٤٤	١٥
	جيم– الملاحظات المتعلقة بالمساهمة في فهم مشترك للمعايير الدولية المعنية وتطبيقها	٤٥-٧٦	١٦
خامساً –	الاستنتاجات	٧٧-٨٧	٢٥
	ألف– الأنشطة المنفذة في إطار الولاية	٧٧	٢٥
	باء – العنف ضد النساء والفتيات المنتميات إلى الشعوب الأصلية	٧٨	٢٥
	جيم– الصناعات الاستخراجية	٧٩-٨٧	٢٦

أولاً- مقدمة

١- يقدم المقرر الخاص المعني بحقوق الشعوب الأصلية هذا التقرير إلى مجلس حقوق الإنسان عملاً بولايته بموجب قرار المجلس ١٤/١٥. ويلخص ضمن التقرير أنشطته التي اضطلع بها منذ أن قدم تقريره السابق إلى المجلس (A/HRC/18/35) بما في ذلك بحثه لمسألة العنف ضد النساء والفتيات المنتميات إلى الشعوب الأصلية. ويفيد بعدئذ بالتقدم المحرز في دراسته المتواصلة للمسائل المتعلقة بالصناعات الاستخراجية التي تمارس في أراضي الشعوب الأصلية أو بالقرب منها.

٢- ويعرب المقرر الخاص عن امتنانه للمساعدة المقدمة من مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان ومشروع دعم المقرر الخاص المعني بالشعوب الأصلية الذي تنفذه كلية الحقوق في جامعة أريزونا. ولقد كانت هذه المساعدة ضرورية لإعداد هذا التقرير وإضافاته واضطلاع بعمله. ويتوجه المقرر الخاص أيضاً بعبارات الشكر إلى الشعوب الأصلية والدول وهيئات الأمم المتحدة ووكالاتها والمنظمات غير الحكومية التي تعاونت معه خلال السنة الماضية في تنفيذ ولايته.

ثانياً- موجز الأنشطة

ألف- التنسيق مع الآليات والهيئات الدولية

٣- عملاً بالولاية التي كلفه بها مجلس حقوق الإنسان لإقامة حوار تعاوني منتظم مع جميع الجهات الفاعلة المعنية واصل المقرر الخاص تنسيق العمل مع المنتدى الدائم المعني بقضايا الشعوب الأصلية وآلية الخبراء المعنية بحقوق الشعوب الأصلية، وهما الهيئتان الأخريان التابعتان للأمم المتحدة والمكلفتان بولايات محددة مركزة على الشعوب الأصلية، ومع سائر مؤسسات الأمم المتحدة.

٤- ومن الأجزاء المهمة بوجه خاص في عمل التنسيق الذي يضطلع به المقرر الخاص مع المنتدى الدائم وآلية الخبراء هو عقد اجتماعات موازية مع الشعوب الأصلية ومنظماتها خلال الدورات العادية التي تعقدها هاتان المنظمتان. فخلال الدورتين الأخيرتين للمنتدى الدائم وآلية الخبراء عقد المقرر الخاص اجتماعات فردية مع حوالي ٤٠ مجموعة من مجموعات الشعوب التي قدمت معلومات عن حالات محددة مثيرة للقلق. فالاجتماعات المباشرة تتيح فرصة لمناقشة المسائل مباشرة مع المجموعات المتضررة مع مراعاة الحالات العديدة المنطوية على أخطار تهدد حقوق الشعوب الأصلية في جميع أرجاء العالم ومحدودية الوقت والموارد المتاحة له للتوجه إلى جميع الأماكن موضع الاهتمام.

٥- ويواصل المقرر الخاص أيضاً المشاركة في الدورات السنوية للمنتدى الدائم وآلية الخبراء. وقد تحدث خلال الدورة الحادية عشرة للمنتدى الدائم المعقودة في أيار/مايو ٢٠١٢ عن موضوع السنة الخاص: "مبدأ الاكتشاف: أثره الدائم على الشعوب الأصلية والحق في الجبر عن الغزوات الماضية (المادتان ٢٨ و٣٧ من إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية)". وأفاد في بيانه بأنه من الجلي أن اقتران مبدأ الاكتشاف في عصر الاستعمار بمبدأي الغزو والتفوق العرقي الأوروبي المتصلين به كان بمثابة قوة محركة للأعمال الوحشية المرتكبة في حق الشعوب الأصلية على نطاق العالم وأن عواقبه لا تزال ملموسة. وقال إن المجتمع الدولي، ولا سيما من خلال منظومة الأمم المتحدة، قد أعرب عن رفضه الشديد للمبادئ القانونية والمواقف الاجتماعية المديمة للتمييز والتجاهل إزاء الشعوب الأصلية وحقوقها وإن التطورات العديدة الطارئة خلال العقود العديدة الماضية ولا سيما اعتماد إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية، مثلت ذلك الرفض.

٦- وإضافة إلى الإدلاء ببيانات خلال دورات المنتدى الدائم وآلية الخبراء، ساهم المقرر الخاص في تحليل هاتين الهيئتين للمسائل المواضيعية. ففي كانون الثاني/يناير ٢٠١٢، قدم تعليقاته في اجتماع دولي لفريق الخبراء بشأن مكافحة العنف ضد نساء الشعوب الأصلية وفتياتها نظمه المنتدى الدائم وعقد في نيويورك. وافتتح الاجتماع الذي دام ثلاثة أيام بتقديم عرض شدد فيه على الحاجة إلى نهج شامل لحماية حقوق الإنسان للنساء والفتيات المنتميات إلى الشعوب الأصلية واحترامها بمكافحة العنف ضدهن على نحو فعال. ويرد بحث الآراء المعبر عنها في ذلك البيان بمزيد من التفصيل في الجزء الثالث أدناه. وعلاوة على ذلك، ناقش مع أعضاء آلية الخبراء الأعمال المتصلة بمسألة الصناعات الاستخراجية التي تعتبر مسألة مواضيعية يكرس لها اهتمامه وقد بحثتها آلية الخبراء أيضاً خلال السنة الماضية. ويمكن الاطلاع على تفاصيل إضافية ضمن الجزء الرابع أدناه.

باء- مجالات العمل

٧- يود المقرر الخاص أن يلفت انتباه مجلس حقوق الإنسان إلى أنشطة أخرى اضطلع بها خلال السنة الماضية في إطار تنفيذه لولايته. وتندرج هذه الأنشطة في أربعة مجالات للعمل هي تعزيز الممارسات الجيدة، والتقارير القطرية، والرد على حالات الانتهاكات المزعومة لحقوق الإنسان، والدراسات المواضيعية.

١- تعزيز الممارسات الجيدة

٨- ظل المقرر الخاص يوحد الجهود لتعزيز حماية حقوق الشعوب الأصلية على الصعيدين الدولي والوطني. ومن الجوانب المهمة لعمله المواضيعي بشأن مسألة الصناعات الاستخراجية تعزيز الممارسات الجيدة من قبل الدول والشركات التجارية، وقد عقد المقرر الخاص اجتماعات عديدة في هذا السياق حسبما يرد وصفه في الجزء الرابع أدناه.

٩- وشارك المقرر الخاص وأعضاء آلية الخبراء والمنتدى الدائم في كانون الثاني/يناير ٢٠١٢ في جلسة لاستثارة الأفكار لمدة يومين بشأن الاجتماع العام الرفيع المستوى للجمعية العامة المعروف باسم المؤتمر العالمي للشعوب الأصلية والمقرر عقده سنة ٢٠١٤. وبحثوا خلال الجلسة التي عقدت في كوبنهاغن مسائل جوهرية ومسائل متعلقة بمشاركة الشعوب الأصلية في المؤتمر العالمي. وأفاد المقرر الخاص في ملاحظاته الافتتاحية بأن المؤتمر العالمي يتيح أولاً فرصة للمساهمة في وضع تدابير ترمي إلى مشاركة الشعوب الأصلية بشكل مباشر في اجتماعات الأمم المتحدة؛ وثانياً، لتعزيز بذل جهود أكبر وأكثر تضافراً في إطار منظومة الأمم المتحدة للنهوض بحقوق الشعوب الأصلية؛ وثالثاً تعزيز العمل على المستويين الوطني والمحلي ضماناً لإعمال حقوق الشعوب الأصلية؛ ورابعاً الاحتفال بالشعوب الأصلية ومساهماتها في العالم.

١٠- وإضافة إلى ذلك، زار المقرر الخاص بيرو والبرازيل في شهري آذار/مارس ونيسان/أبريل ٢٠١٢ على التوالي. وشارك في مناقشات أجريت مع قادة الشعوب الأصلية وموظفين حكوميين بخصوص وضع آليات للتشاور مع الشعوب الأصلية ومحاولة توضيح الأبعاد العملية لمبدأ الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة. وأتت مشاركته في بيرو في سياق المناقشات التي تناولت لائحة تنظيمية جديدة لتكملة قانون سار بشأن التشاور مع الشعوب الأصلية. وشارك في البرازيل في مؤتمر عقدته الحكومة لاستهلال المناقشات مع قادة الشعوب الأصلية من أجل وضع قانون جديد أو لائحة تنظيمية جديدة بشأن التشاور. وشدد في بياناته على ضرورة اتخاذ تدابير أكبر بحيث تكون الشعوب الأصلية قادرة على تحديد أولوياتها الإنمائية. وأشار بوجه خاص إلى إجراءات التشاور مع الشعوب الأصلية بشأن القرارات التشريعية والإدارية التي تؤثر فيها، وخصوصاً ما يتصل بالأنشطة التي تقترحها الصناعات الاستخراجية. وشدد على أن تلك الإجراءات يجب أن تشمل تنظيم حوار صادق تحتل فيه الأولويات الإنمائية للشعوب الأصلية مركز الصدارة.

١١- وعلاوة على ذلك، شارك المقرر الخاص وأعضاء المنتدى الدائم وآلية الخبراء في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١١ في اجتماع عقد في المقر الرئيسي لمنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) في باريس واستهلت المنظمة خلاله عملها الرامي إلى وضع سياسة بشأن الشعوب الأصلية. وشدد المقرر الخاص في بيان له على أنه ينبغي، كحد أدنى، أن تكون برامج اليونسكو، على غرار برامج سائر وكالات الأمم المتحدة المعنية بمصالح الشعوب الأصلية، متسقة مع المعايير الدولية الموضوعة في هذا الصدد والقوانين والسياسات الوطنية ذات الصلة. والأمثل مع ذلك أن تكون فائدة برامج اليونسكو أكبر من تفادي إلحاق الضرر بالشعوب الأصلية وأن تدعم مع ذلك حقوقها بنشاط كما سبق أن فعلت في الكثير من الحالات وعن طريق برامج عديدة. وأعرب عن اعتقاده أن سياسة اليونسكو قد تساهم مساهمة كبيرة في دعم حقوق الشعوب الأصلية بثلاث طرق رئيسية هي أولاً مساعدة منظمة اليونسكو على بحث آثار برامجها الراهنة على الشعوب الأصلية كجزء من عملية التقييم؛

وثانياً مساندتها في تخطيطها الاستراتيجي للبرامج المؤثرة في الشعوب الأصلية بدمج هدف حماية حقوق الشعوب الأصلية في العمل البرنامجي؛ وثالثاً لتزويدها بالتوجيه العملي للتشاور مع الشعوب الأصلية فيما يتصل ببرامجها وأنشطتها.

١٢- والتقى المقرر الخاص أيضاً خلال فترة وجوده في باريس بممثلي برامج اليونسكو المتصلة بالشعوب الأصلية بمن فيهم ممثلو مركز التراث العالمي وقسم التراث الثقافي غير المادي التابع لشعبة أشكال التعبير الثقافي والتراث. ولفت انتباه اليونسكو إلى معلومات كان قد تلقاها بشأن آثار مواقع محددة للتراث العالمي على الشعوب الأصلية.

١٣- وواصل المقرر الخاص منذ ذلك الحين بحثه للمسألة في سياق زياراته إلى البلدان ودراسته لحالات معينة. فعلى سبيل المثال، أطلع على المشاكل المرتبطة بموقع التراث العالمي كيبرادا دي أوماكواكا خلال زيارته إلى الأرجنتين في شهري تشرين الثاني/نوفمبر وكانون الأول/ديسمبر ٢٠١١. وأعرب عن قلقه في بيانه الذي تلا الزيارة إزاء المعلومات المتلقاة التي تفيد بأن الشعوب الأصلية المقيمة حول الموقع لم تشارك في عملية إعلان الموقع موقعاً للتراث العالمي ولا تشارك في إدارة الموقع وشعرت أن قدراتها محدودة لمواصلة أنشطتها التقليدية والمعيشية داخل الموقع. وما يجدر ذكره مع ذلك هو ما وصل إلى علم المقرر الخاص أيضاً من أمثلة إيجابية في هذا الصدد شملت دعم شعب صامي النشط لإعلان منطقة لابونيا في شمال السويد مؤخراً كموقع للتراث العالمي. وما لاحظته المقرر الخاص أيضاً من ممارسات سليمة تعيين تاوس بويبلو في نيو مكسيكو بالولايات المتحدة الأمريكية موقعاً للتراث العالمي اقترحه سكان تاوس أنفسهم. وسيواصل المقرر الخاص النظر في المسألة المتعلقة بحالات تعيين مواقع التراث العالمي التي تمس الشعوب الأصلية بأمل تشجيع المزيد من الممارسات الجيدة في هذا المضمار.

١٤- وفضلاً عن ذلك، تعاون المقرر الخاص مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لإعداد دليل مرجعي بشأن حقوق الشعوب الأصلية لموظفي البرنامج وسائر العاملين في مجال التنمية العاكفين على قضايا الشعوب الأصلية.

٢- حالات الانتهاكات المزعومة لحقوق الإنسان

١٥- يتلقى المقرر الخاص عدة ادعاءات متصلة بانتهاكات حقوق الشعوب الأصلية في أوضاع معينة ويرد عليها في الغالب من خلال تبليغ الحكومات المعنية عن قلقه بشأن الادعاءات. وقد أجرى في بعض الحالات زيارات موقعية لبحث الأوضاع وأصدر تقارير تتضمن ملاحظات وتوصيات. وفي آذار/مارس ٢٠١٢، سافر إلى كوستاريكا والتقى بقادة الشعوب الأصلية وموظفين حكوميين لمتابعة الزيارة التي أجراها سنة ٢٠١١ بغية بحث وضع المجتمعات الأصلية التي قد تتضرر من مشروع محطة الطاقة الكهرمائية والتقرير الذي أعده عن ذلك الوضع (الوثيقة A/HRC/18/35/Add.8).

١٦- وفيما يرتبط ببحث حالات محددة، تتضمن التقارير عن المراسلات الصادرة عن المكلفين بإجراءات خاصة كامل نصوص الرسائل الموجهة إلى الحكومات والردود المتسلمة منها بخصوص حالات الانتهاكات المزعومة لحقوق الإنسان للشعوب الأصلية (الوثيقتان A/HRC/19/44 وA/HRC/20/30). وقد وجه المقرر الخاص خلال السنة الماضية رسائل عن الحالات في إثيوبيا وأستراليا وإسرائيل وإندونيسيا والبرازيل وبنغلاديش وبنما وبوليفيا (دولة - متعددة القوميات) وبيرو وتايلند وشيلي والصين وغواتيمالا وفرنسا والفلبين وفنلندا وكندا وكوستاريكا وماليزيا والمكسيك والولايات المتحدة الأمريكية. ووجه بعض تلك الرسائل بمشاركة مكلفين آخرين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة. ويعرب عن امتنانه للردود العديدة على تلك الرسائل التي تلقاها من الحكومات ويأمل أن يتلقى الردود المتأخرة قريباً.

١٧- وسعى المقرر الخاص إلى متابعة البلاغات العديدة مصدراً في عدة حالات ملاحظات مفصلة مصحوبة بتوصيات بشأن تلك الحالات. وترد تلك الملاحظات كرسائل للمتابعة في التقارير عن المراسلات الصادرة عن المكلفين بإجراءات خاصة. ويسره أن يحيط مجلس حقوق الإنسان علماً بأن الحكومات المعنية أمدته بردود جوهرية في معظم الحالات التي دوّن ملاحظاته بشأنها مما سمح بإجراء حوار مهم بخصوص المواضيع. وتشمل المسائل التي تناولها المقرر الخاص في ملاحظاته المشاريع الاستخراجية والإنمائية الخاصة بالموارد الطبيعية والمنفذة في أراضي الشعوب الأصلية بما فيها مشاريع التعدين وتوليد الطاقة الكهرمائية؛ والتهديدات التي تتعرض لها الأماكن المقدسة للشعوب الأصلية أو مناطقها ذات الأهمية الثقافية بسبب المصالح المتنافسة على تلك الأراضي نفسها؛ وحالات طرد الشعوب الأصلية من أراضيها وأقاليمها التقليدية ووضع قوانين وسياسات وطنية يحتمل أن تنجم عنها آثار سلبية على حياة الشعوب الأصلية.

١٨- وأصدر المقرر الخاص أيضاً في بعض الأحيان بيانات إعلامية أو بيانات عامة أخرى بشأن حالات تشكل مصدراً لقلق مباشر في بعض البلدان. فمنذ أن رفع تقريره السابق إلى المجلس، أصدر بيانات عامة تتعلق باحتجاجات الشعوب الأصلية على مشروع مقترح لبناء طريق عبر الحديقة الوطنية إزيبورو - سكيوريه وإقليم الشعوب الأصلية في دولة بوليفيا متعددة القوميات؛ وبالاقتراحات التي قدمها أعضاء البرلمان النرويجي لإبطال القوانين والسياسات الرئيسية بشأن حقوق شعب صامي؛ وبالظروف الاجتماعية والاقتصادية التي يعاني منها أفراد أمة أتاوابيسكات الأولى في كندا؛ وبياناً مشتركاً مع المقرر الخاص المعني بالحق في الغذاء يتصل بآثار المشاريع الإنمائية الزراعية والصناعية الكبرى على حقوق الشعوب الأصلية في جنوب شرق آسيا.

٣- عمليات التقييم القطرية

١٩- أصدر المقرر الخاص منذ بدء ولايته تقارير عن وضع حقوق الإنسان للشعوب الأصلية في بلدان محددة عقب زيارات أجراها إلى هذه البلدان. وتضمنت تلك التقارير استنتاجات وتوصيات تهدف إلى تعزيز الممارسات الجيدة وتحديد مواطن القلق وتحسين أوضاع حقوق الإنسان للشعوب الأصلية في البلدان التي زارها. وترتبط عمليات التقييم القطرية المبينة في الإضافتين المرفقتين بهذا التقرير بأوضاع الشعوب الأصلية في الأرجنتين والولايات المتحدة الأمريكية. وسيزور المقرر الخاص السلفادور في آب/أغسطس ٢٠١٢ ويصدر في وقت لاحق تقريراً عن وضع الشعوب الأصلية في ذلك البلد. وعلاوة على ذلك، يستهل المقرر الخاص المراحل الأولية لتخطيط زياراته القادمة إلى ناميبيا وبنما ويعرب عن امتنانه لحكومتي هذين البلدين لرديهما الإيجابيين على طلباته الموجهة لإجراء تلك الزيارات. ويأمل الاستجابة أيضاً لطلباته المعلقة لإجراء زيارات إلى بلدان أخرى.

٤- المسائل المواضيعية

٢٠- واصل المقرر الخاص دراسة المسائل المتكررة التي تهم الشعوب الأصلية وتثير قلقها في جميع أنحاء العالم، وعلى الأخص مسألة الصناعات الاستخراجية التي تمس الشعوب الأصلية. ويفيد بالتقدم المحرز في هذا الصدد ضمن الجزء الرابع الوارد أدناه. وهناك مسألة أخرى تناولها المقرر الخاص على مدى فترة الاثني عشر شهراً الماضية هي مسألة العنف ضد النساء والفتيات المنتميات إلى الشعوب الأصلية التي يبحثها ضمن الجزء الثالث أدناه.

ثالثاً- العنف ضد النساء والفتيات المنتميات إلى الشعوب الأصلية

٢١- ظهرت مسألة العنف ضد النساء والفتيات المنتميات إلى الشعوب الأصلية في سياق الزيارات القطرية التي أجراها المقرر الخاص ولا سيما إلى الولايات المتحدة الأمريكية وفي إطار دراسته لحالات معينة. وكانت المسألة أيضاً موضوع حلقة الخبراء الدراسية التي عقدها المنتدى الدائم المعني بقضايا الشعوب الأصلية المشار إليه أعلاه وشارك المقرر الخاص فيها (انظر الفقرة ٦). وكانت نقطة انطلاق حلقة الخبراء الدراسية هي المادة ٢٢ من إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية التي تنص على واجب الدول "أن تتخذ، جنباً إلى جنب مع الشعوب الأصلية، تدابير لكفالة تمتع نساء وأطفال الشعوب الأصلية بالحماية والضمانات الكاملة من جميع أشكال العنف والتمييز".

٢٢- وينطوي جزء من الولاية التي أسندها مجلس حقوق الإنسان إلى المقرر الخاص بموجب قراره ١٤/١٥ على إيلاء عناية خاصة لحقوق الإنسان والحريات الأساسية للأطفال والنساء من السكان الأصليين وأخذ المنظور الجنساني في الحسبان. وبناء على ذلك، يود المقرر الخاص استرعاء الانتباه إلى وجهات النظر التي عبر عنها في حلقة الخبراء الدراسية، وترد في الفقرات التالية. وليس المراد من هذه التعليقات أن تكون شاملة.

ألف- المعايير الدولية المتصلة بمكافحة العنف ضد النساء والفتيات المنتميات إلى الشعوب الأصلية

٢٣- استمع المقرر الخاص طوال فترة عمله إلى قصص مفحمة عن آلام نساء وفتيات منتميات إلى الشعوب الأصلية سببها العنف وقصص موحية عن المثابرة والخطوات الرامية إلى التغلب على تلك الآلام.

٢٤- وفي إطار النظام الدولي لحقوق الإنسان تتوفر الآن طائفة كبيرة من معايير حقوق الإنسان المتصلة بمكافحة العنف ضد المرأة. وتتمتع المرأة المنتمية إلى الشعوب الأصلية، بوصفها امرأة، بالحقوق المجسدة في صكوك دولية عديدة لحقوق الإنسان تخص بالتحديد المرأة في حد ذاتها ويتمثل أبرزها في اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة؛ ومنهاج العمل المعتمد خلال المؤتمر العالمي الرابع المعني بالمرأة؛ وعلى الصعيد الإقليمي في اتفاقية البلدان الأمريكية لمنع العنف ضد المرأة والمعاقبة والقضاء عليه. وعلاوة على ذلك، يكفل تمتع نساء الشعوب الأصلية بوصفهن من السكان الأصليين بالحقوق المجسدة في صكوك منها بوجه خاص إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية. ومع أن الإعلان ليس معاهدة، فإنه يمثل مفهوماً مشتركاً، ذا حجية على المستوى العالمي للمضمون الأدنى لحقوق الشعوب الأصلية بالاستناد إلى مختلف مصادر القانون الدولي لحقوق الإنسان.

٢٥- وإن وجود هذين النظامين للحقوق، أي حقوق المرأة وحقوق الشعوب الأصلية، ومضمونهما العام محط فهم جيد نسبياً في إطار منابر عديدة للنقاش، وبالذات النظام الدولي لحقوق الإنسان. على أن السؤال الذي يطرح نفسه أولاً الضرورة في هذا السياق هو مدى ترابط أو تفاعل حقوق الإنسان المكفولة للمرأة المنتمية إلى الشعوب الأصلية، بصفتها امرأة، والحقوق المكفولة لها بصفتها من السكان الأصليين. ومما له صلة بذلك السؤال عن طرق حماية المعايير الدولية لحقوق الإنسان للمرأة المنتمية إلى الشعوب الأصلية أو ضرورة حمايتها لها بصورة مختلفة عن المرأة غير المنتمية إلى تلك الشعوب.

باء- نهج شامل لمكافحة العنف ضد النساء والفتيات المنتميات إلى الشعوب الأصلية

٢٦- ترد بداية الرد على تلك التساؤلات في النهج الذي بلورته المقررة الخاصة المعنية بالعنف ضد المرأة وأسبابه وعواقبه، رشيدة مانجو، في تقريرها المقدم إلى الجمعية العامة في سنة ٢٠١١ (الوثيقة A/66/215). ورغم الإشارة إلى العنف ضد المرأة بتعابير عامة شددت المقررة الخاص على أن مكافحة العنف ضد المرأة يتطلب نهجاً عاماً، أي نهج يتناول الحقوق على أنها حقوق شاملة ومترابطة وغير قابلة للتجزئة، بوضع العنف على طول سياق متصل يمتد من العنف بين الأفراد إلى العنف الهيكلي وتفسير كل من التمييز الفردي والهيكلي بما في ذلك حالات عدم المساواة الهيكلية والمؤسسية وتحليل الهياكل الهرمية الاجتماعية و/أو الاقتصادية في صفوف النساء وبين المرأة والرجل.

٢٧- ومن منطلق مماثل، يجب مكافحة العنف ضد النساء والفتيات في سياق الشعوب الأصلية على نحو شامل لأنه لا يمكن تناول المسألة بمعزل عن مجموعة الحقوق المعترف بها للشعوب الأصلية بصفة عامة. وفي هذا الصدد، لا يمكن النظر إلى العنف ضد النساء والفتيات المنتميات إلى الشعوب الأصلية الذي يمثل ممارسة شائعة جداً في جميع أنحاء المعمورة ويعد أمراً محزناً في عين الاعتبار بمعزل عن تاريخ ممارسات التمييز والتهميش التي قاستها الشعوب الأصلية جميعها. ويتجلى هذا التاريخ في استمرار العوامل الهيكلية المثيرة للقلق مثل ظروف الفقر أو انعدام سبل الحصول على الموارد أو غير ذلك من وسائل الرزق أو قلة إمكانيات الحصول على التعليم والخدمات الصحية، وهذه كلها عوامل تثقل كاهل الشعوب الأصلية وتكون لها عواقب خاصة تتأثر بها نساء تلك الشعوب. وقد أسفر تاريخ ممارسات التمييز ضد الشعوب الأصلية أيضاً عن تدهور هياكل تلك الشعوب الاجتماعية وتقاليدها الثقافية وعن تقويض أو انهيار نظم الحكم والقضاء الخاصة بها بإضعاف قدرتها في عدة حالات على التصدي الفعال لمشاكل العنف ضد المرأة والفتاة ضمن مجتمعاتها.

٢٨- وعليه، تستوجب مكافحة العنف ضد النساء والفتيات المنتميات إلى الشعوب الأصلية معالجة المخلفات الهيكلية التي تركها الاستعمار وما عانت منه الشعوب الأصلية من تمييز وهذا يشمل النهوض بمجموعة الحقوق المكفولة لتلك الشعوب وأبرزها الحقوق المجسدة في إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية. ويلاحظ المقرر الخاص أن المعايير التي أكد عليها الإعلان تتسم بطابع علاجي أساساً سعياً إلى تخطي ما واجهته الشعوب الأصلية من عقبات هيكلية وممارسات التمييز في إطار تمتعها بحقوق الإنسان الأساسية. ومن هذا المنظور، من المهم ملاحظة أن الإعلان لا يستهدف منح الشعوب الأصلية مجموعة من حقوق الإنسان الخاصة أو الجديدة بل يقدم بدلاً من ذلك صياغة نصية لمبادئ حقوق الإنسان والحقوق العامة من حيث اتصالها بالظروف التاريخية والثقافية والاجتماعية المعينة للشعوب الأصلية، بما في ذلك وضع النساء والفتيات المنتميات إلى تلك الشعوب.

جيم- العنصر الأساسي للنهج الشامل: النهوض بحق الشعوب الأصلية في تقرير مصيرها

٢٩- وفقاً لإعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية ينبغي للنهج الشامل لمكافحة العنف ضد المرأة والفتاة أن يشمل من ثم النهوض بحق الشعوب الأصلية في الاستقلال والحكم الذاتي (المادتان ٥ و١٨)؛ وتدعيم نظم العدالة التقليدية الخاصة بها (المادتان ٣٤ و٣٥)؛ وتعزيز فرص لجوئها إلى القضاء (المادة ٤٠)؛ وتحسين أوضاعها الاقتصادية والاجتماعية (المادة ٢١). وبتعبير شامل، فإن التصدي للعنف ضد المرأة المنتمية إلى الشعوب الأصلية يجب أن يتم جنباً إلى جنب مع الهدف بحق الشعوب الأصلية في تقرير مصيرها. وحسبما شدد عليه المقرر الخاص وغيره، يعتبر الحق في تقرير المصير المؤكد للشعوب الأصلية في المادة ٣ من إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية حقاً

أساسياً لا يجوز للشعوب الأصلية بدونه التمتع جماعة وفرادى بالمجموعة الكاملة من حقوق الإنسان تمتعاً كاملاً. فتعزيز حق الشعوب الأصلية في تقرير مصيرها يؤدي إلى تحقيق نتائج عملية ناجحة؛ وقد بينت الدراسات أن الشعوب الأصلية التي تتدبر شؤونها بفعالية تحقق أداء أفضل من أداء الشعوب التي لا تفعل ذلك، وفقاً لما تدل عليه مجموعة من المؤشرات.

٣٠- وفي هذا المضمار، يود المقرر الخاص ذكر ثلاث طرق معينة يجوز من خلالها تعزيز حق الشعوب الأصلية في تقرير مصيرها في سياق مكافحة العنف ضد المرأة والفتاة. وليست النقاط التالية شاملة بطبيعة الحال، ولكنها تعطي بعض الأفكار عن التدابير التي يلزم أن تتخذها الدول والشعوب الأصلية نفسها من أجل التصدي للشواغل في هذا الصدد.

٣١- أولاً، ينبغي للدول أن تتجنب مواجهة المشاكل الاجتماعية التي تمس المجتمعات الأصلية، بما فيها مشكلة العنف ضد المرأة بشكل يحد أو يقلل من سلطة الشعوب الأصلية وحكمها الذاتي أو يحل محلهما. وفي هذا الصدد، ينبغي للدول أن تتفادى فرض قيود شاملة على اختصاص نظم القضاء التقليدية الخاصة بالشعوب الأصلية فيما يتصل بقضايا العنف ضد المرأة بناء على افتراض أن نظام عدالة الدول أحسن استعداداً للتعامل مع تلك القضايا أو أن تطبيق نظم الشعوب الأصلية في قضايا منطوية على العنف ضد المرأة يؤدي إلى أحكام غير عادلة في حد ذاتها. ولاحظ المقرر الخاص في إطار عمله حالات تتخذ فيها الدول التي تواجه مشاكل اجتماعية خطيرة داخل المجتمعات الأصلية بما في ذلك مشكلة العنف ضد المرأة والطفل مبادرات ترمي إلى الحد من سيطرة الشعوب الأصلية على عمليات صنع القرار أو إقامة العدل داخل مجتمعاتها بجعل تلك السيطرة على صنع القرار أو القضاء في يد الدولة أو جهات أخرى. على أن إجراءات المواجهة التي تتخذها الدول وتحد من سيطرة الشعوب الأصلية تنطوي على خطر تقويض حق الشعوب الأصلية في تقرير مصيرها وقد اتضح أنها حلول أقل فعالية في الأمد الطويل بصفة عامة مقارنة بالمبادرات التي تسيطر عليها الشعوب الأصلية نفسها.

٣٢- ثانياً، ينبغي للدول أن تضاعف مشاركة الشعوب الأصلية في تصميم البرامج المتصلة بمنع العنف ضد المرأة والمعاقبة عليه وفي تنفيذ تلك البرامج والإشراف عليها. وإن وضع برامج تتسم بالفعالية وتراعي الثقافات أمر يتطلب الابتكار والمرونة ولا يخلو من التحديات. فهو يقتضي بادئ ذي بدء التشاور مع مجموعات الشعوب الأصلية المتأثرة بشأن الاحتياجات المجتمعية وتصميم البرامج والانفتاح لنماذج مختلفة. ولا بد بوجه خاص من توفير دعم متواصل للبرامج، ولا سيما تلك التي صممتها الشعوب الأصلية بنفسها وتبين أنها حققت إنجازات. ولاحظ المقرر الخاص برامج عديدة ناجحة تحت إشراف الشعوب الأصلية وضعت للتصدي لمسائل العنف المترلي وإدمان الكحول والتنمية المجتمعية وما يتصل بها من مسائل مهمة على نحو يراعي الثقافات ويتكيف مع الاحتياجات المحلية. ويجب دعم وتعزيز هذه البرامج التي تديرها الشعوب الأصلية.

٣٣- ثالثاً، من الضروري أن تواصل الشعوب الأصلية نفسها تدعيم قدرتها على التنظيم والإدارة المحلية ومؤسسات العدالة الخاصة بها لمواجهة التحديات المطروحة على مجتمعاتها. وتقع على عاتق الشعوب الأصلية مسؤولية العمل من أجل إعادة تكوين علاقات قوية وسليمة ضمن أسرها ومجتمعاتها واتخاذ تدابير منسقة للتصدي للآفات الاجتماعية حيثما وجدت. ويجب عليها أن تعترض على أي هياكل اجتماعية أبوية قائمة ومواقف مستمرة لاستعلاء الرجل على المرأة ومبررات مفترضة مبنية على الثقافة لضرب المرأة أو التمييز ضدها وأن تكافحها في إطار أسرها ومجتمعاتها وجماعات الشعوب الأوسع نطاقاً التي تنتمي إليها. وفي هذا المضمار، يتعين على الشعوب الأصلية أن تبذل جهوداً منسقة لتدعيم نظم العدالة التقليدية الخاصة بها حيثما عجزت عن إتاحة سبل انتصاف فعالة للمعاقبة على العنف ضد النساء والفتيات المنتميات إلى الشعوب الأصلية ومنعه وفقاً لمعايير حقوق الإنسان ذات الصلة.

رابعاً- التقرير عن التقدم المحرز في دراسة حقوق الشعوب الأصلية المتصلة بالصناعات الاستخراجية

٣٤- أكد المقرر الخاص في تقريره السابق المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان أن عمليات استخراج الموارد الطبيعية والتنمية في أراضي الشعوب الأصلية أو بالقرب منها قد أصبحت شاغلاً من أهم الشواغل لدى تلك الشعوب في جميع أنحاء العالم وربما أصبحت أيضاً أكبر مصدر من مصادر التحديات المواجهة في الممارسة التامة لحقوقها (الوثيقة A/HRC/18/35، الفقرة ٥٧). وأعرب عن اعتزامه إدراج التركيز على المسألة كجزء من خطة عمله للفترة المتبقية من ولايته بهدف المساعدة على توضيح المعايير الدولية ذات الصلة وتنفيذها.

ألف- الأنشطة المرتبطة بالدراسة

٣٥- أجرى المقرر الخاص خلال السنة الماضية مشاورات مع ممثلين للشعوب الأصلية والحكومات والشركات عبر الوطنية للحصول على وجهات نظرهم بشأن مختلف أبعاد مسألة العمليات الاستخراجية وغيرها من العمليات الإنمائية الرئيسية المؤثرة في الشعوب الأصلية. وعبرت الشعوب الأصلية مراراً عن قلقها بشأن الصناعات الاستخراجية وغيرها من الصناعات لتنمية الموارد في سياق الزيارات الرسمية التي أجراها المقرر الخاص إلى الأرجنتين وكوستاريكا والولايات المتحدة. وأتيحت للمقرر الخاص الفرصة لدراسة حالات التعدين واستخراج موارد الهيدروكربون وتوليد الطاقة الكهرمائية وبحث تلك الحالات مع موظفين حكوميين وممثلين للمجتمعات الأصلية المتضررة.

٣٦- وفضلاً عن ذلك، تبادل المقرر الخاص المعلومات عن حالات الصناعات الاستخراجية مع ممثلين للشعوب الأصلية والحكومات والشركات عبر الوطنية في سياق إجراءات تقديم البلاغات (انظر الفقرات من ١٥ إلى ١٧). كما اتصلت مناقشاته مع ممثلين للشعوب الأصلية والجهات الفاعلة الحكومية في البرازيل وبيرو في سياق وضع قوانين أو لوائح تنظيمية بشأن إجراءات التشاور (انظر الفقرة ١٠) بدراساته عن الصناعات الاستخراجية.

٣٧- واتصل المقرر الخاص أيضاً بالجهات الفاعلة المعنية فيما يتعلق بالصناعات الاستخراجية من خلال مشاركته في المؤتمرات والاجتماعات المعقودة في النرويج وإسبانيا والسويد والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وآيرلندا الشمالية. وشارك في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١١ في مؤتمر موضوعه "عمل محفوف بالمخاطر: التكاليف البشرية المترتبة على الدعوة إلى مكافحة تدهور البيئة وانتهاك الحقوق الخاصة بالأراضي" نظمته المنظمة الدولية لكتائب السلام ومنظمات غير حكومية أخرى. وحشد المؤتمر المعقود في لندن ممثلين للمجتمع المدني وحكومة المملكة المتحدة والشركات عبر الوطنية التي يوجد مقرها في المملكة المتحدة لبحث آثار الصناعات الاستخراجية على حقوق الإنسان للشعوب الأصلية والمجتمعات المحلية الأخرى والتحديات التي يواجهها المدافعون عن حقوق الإنسان في ذلك السياق. وألقى المقرر الخاص كلمة رئيسية شدد فيها على الحاجة إلى بناء قدرة الشعوب الأصلية على التفاوض بهدف تمكينها من التغلب على أوجه التفاوت في علاقات القوى والمشاركة الفعالة في إجراءات التشاور المرتبطة بالأنشطة الاستخراجية المقترحة في أراضيها أو بالقرب من تلك الأراضي. وعقد أثناء وجوده في لندن اجتماعات غير رسمية مع ممثلين لحكومة المملكة المتحدة وأعضاء البرلمان وممثلين لمنظمات المجتمع المدني من أجل جمع المعلومات والآراء بشأن السياسات والتشريعات الرسمية المتعلقة بأثر الشركات عبر الوطنية التي يوجد مقرها في المملكة المتحدة على الشعوب الأصلية في جميع أنحاء العالم.

٣٨- وفي شباط/فبراير ٢٠١٢، شارك المقرر الخاص أيضاً في مؤتمر بشأن الشعوب الأصلية والشركات والبيئة عقد في كيركنس في النرويج ونظمه الفريق العامل المعني بالشعوب الأصلية والتابع لمجلس أوروبا والقطب الشمالي لبحر بارنتس والمجلس الإقليمي لبحر بارنتس وهو هيئة استشارية تضم ممثلين لشعوب نينيتس وصامي وفيبس في إقليم بارنتس في المناطق الشمالية لفنلندا والنرويج والاتحاد الروسي وألقى كلمة رئيسية خلاله في شباط/فبراير ٢٠١٢. وقدمت عروض أثناء المؤتمر من جانب ممثلين للشعوب الأصلية والحكومات وقطاع الصناعة بخصوص آثار الاستراتيجيات والاقتراحات المتصلة بالأنشطة الجديدة لاستخراج الموارد الطبيعية على الشعوب الأصلية في إقليم بارنتس. وشدد المقرر الخاص في كلمته الرئيسية على ضرورة تنفيذ نموذج إنمائي جديد تتاح في إطاره الفرصة للشعوب الأصلية لتكون جهات شريكة حقيقية، ولا سيما في سياق أنشطة استخراج الموارد الطبيعية في الأراضي التقليدية لتلك الشعوب أو بالقرب منها.

٣٩- وزار المقرر الخاص في نيسان/أبريل ٢٠١٢ مدريد للالتقاء بممثلين لحكومة إسبانيا وأعضاء مجلس النواب والشركات التجارية والمنظمات غير الحكومية فيما يتصل بأثر الشركات عبر الوطنية التي يوجد مقرها في إسبانيا على حقوق الشعوب الأصلية في جميع أصقاع العالم وخصوصاً في أمريكا اللاتينية التي تشهد حضوراً لا يستهان به لمثل هذه الشركات. وسمحت الزيارة التي يسرتها حكومة إسبانيا ومنظمة ألماثيغا غير الحكومية للمقرر الخاص بجمع المعلومات والآراء عن برامج الحكومة والشركات التجارية وسياساتها فيما يتعلق بحقوق الإنسان للشعوب الأصلية.

٤٠- وذهب المقرر الخاص في حزيران/يونيه ٢٠١٢ إلى جوكموك في السويد حيث شارك في مؤتمر بشأن التعدين وغير ذلك من أنشطة استخراج الموارد الطبيعية في إقليم سابمي لشعب صامي العابر للمناطق الشمالية لفنلندا والنرويج والاتحاد الروسي والسويد. وأتاح المؤتمر الذي نظمته الرابطة الوطنية لشعب صامي السويدي فرصة للمقرر الخاص للإصغاء إلى شواغل ممثلي شعب صامي وخاصة ما تعلق منها بآثار الصناعات الاستخراجية على رعاة الرنة من شعب صامي والاستماع إلى وجهات نظر ممثلي الحكومة وقطاع الصناعة. وشدد المقرر الخاص في عرضه على ضرورة وضع تشريعات محلية فعالة إلى جانب سياسات عن مسؤولية الشركات الاجتماعية لحماية حقوق الشعوب الأصلية في سياق أنشطة الاستخراج المقترحة أو الراهنة.

٤١- وكان المقرر الخاص في فترة تحريره لهذا التقرير بصدد وضع الصيغة النهائية لخططه الرامية إلى إجراء مشاورات في أستراليا مع ممثلين للشعوب الأصلية وحكومات الاتحاد والولايات والشركات التي يوجد مقرها في أستراليا بشأن أنشطة تلك الشركات داخل أستراليا وخارجها. وتولى المؤتمر الوطني لشعوب أستراليا الأولى تخطيط تلك المشاورات المقرر إجراؤها في آب/أغسطس ٢٠١٢ بالتعاون مع ممثلين للشركات.

باء- التعاون مع آلية الخبراء

٤٢- بعد أن استكمل المقرر الخاص تقريره السابق الذي قدمه إلى مجلس حقوق الإنسان وأعرب فيه عن اعتزامه إيلاء عناية خاصة لمسألة الصناعات الاستخراجية خلال الفترة المتبقية من ولايته ربما لوضع توجيهات متعلقة بالموضوع، أعلنت آلية الخبراء المعنية بحقوق الشعوب الأصلية في دورتها الرابعة المعقودة في تموز/يوليه ٢٠١١ أنها ستركز أيضاً على المسألة في إطار متابعتها لدراستها المواضيعية عن حق الشعوب الأصلية في المشاركة في القرارات التي تؤثر عليها. والتقى المقرر الخاص بأعضاء آلية الخبراء في دورتها الرابعة لبحث عملها المواضيعي المتوقع بشأن الصناعات الاستخراجية ثم ناقش مع أعضائها ذلك العمل إذ مضى قدماً.

٤٣- واقترحت آلية الخبراء على المقرر الخاص مؤخراً أن يشارك في وضع توجيهات ترمي إلى تنفيذ حقوق الشعوب الأصلية في سياق الصناعات الاستخراجية وسيبحث المقرر الخاص ذلك الاقتراح مع آلية الخبراء خلال انعقاد دورتها الخامسة في تموز/يوليه ٢٠١٢.

٤٤- ويعتزم المقرر الخاص مواصلة دراسة مسألة الصناعات الاستخراجية خلال الفترة المتبقية من ولايته بالتنسيق مع آلية الخبراء. ويتوقع إدراج عناصر للممارسات الجيدة في تقرير لاحق يقدم إلى المجلس بناء على دراسته للتجارب في جميع أنحاء العالم. وتوقفاً على الأعمال الأخرى التي ستضطلع بها آلية الخبراء بشأن المسألة يحتمل أن يضع المقرر الخاص أو يساهم في وضع التوجيهات ذات الصلة حسبما هو مقترح في تقريره السابق المقدم إلى المجلس.

جيم- الملاحظات المتعلقة بالمساهمة في فهم مشترك للمعايير الدولية المعنية وتطبيقها

٤٥- ترقباً للأعمال الأخرى التي ستقوم بتنفيذها بشأن مسألة الصناعات الاستخراجية بالتنسيق مع آلية الخبراء يرى المقرر الخاص أنه من المفيد تقديم ملاحظات مبنية على اتصاله بالجهات الفاعلة المعنية في هذا الصدد. وحسبما ورد ذكره في التقرير السابق الذي قدمه المقرر الخاص إلى المجلس، هناك عائق كبير يحول دون حماية حقوق الشعوب الأصلية بفعالية في سياق أنشطة استخراج الموارد الطبيعية والأنشطة الإنمائية المؤثرة في تلك الشعوب ويتمثل في تضارب وجهات النظر بشأن الآثار العملية للمعايير الدولية التي تؤكد حقوق تلك الشعوب ونوع التدابير اللازمة لتضطلع الدول والجهات الفاعلة في قطاع الشركات والشعوب الأصلية ذاتها بمسؤولياتها (الوثيقة A/HRC/18/35، الفقرة ٨٣). وقد بقيت وجهات النظر المتضاربة هذه ظاهرة مع مواصلة المقرر الخاص بحثه لشواغل الشعوب الأصلية المتصلة بالصناعات الاستخراجية.

٤٦- ويقدم المقرر الخاص في الجزء المتبقي من هذا التقرير ملاحظات للمساهمة في بناء فهم مشترك للمعايير ذات الصلة وآثارها العملية. والغرض من هذا المجهود هو المساعدة على وضع نهج مفاهيمي لبيان المعايير الدولية المتعلقة بمشاريع استخراج الموارد والمشاريع الإنمائية المؤثرة في الشعوب الأصلية، وهو نهج يهدف إلى تحقيق نتائج عملية تراعي تماماً حقوق الشعوب الأصلية. وتستند الملاحظات التالية إلى دراسات المقرر الخاص السابقة المتصلة بواجب الدول المتمثل في التشاور مع الشعوب الأصلية بشأن قرارات تمسها (انظر الوثيقة A/HRC/12/34) وبمسألة مسؤولية الشركات المرتبطة باحترام حقوق الإنسان (انظر الوثيقة A/HRC/15/37). كما تأخذ هذه الملاحظات في الحسبان التقرير الأخير لآلية الخبراء وتستهدف تكملته (الوثيقة A/HRC/EMRIP/2011/2).

١- الحاجة إلى نهج يراعي تماماً الحقوق المحتمل تأثرها بالعمليات الاستخراجية

٤٧- إن نقطة الانطلاق المشتركة لدراسة مسألة الصناعات الاستخراجية التي تمس الشعوب الأصلية هي مناقشة معنى مبدأي التشاور والموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة المنصوص عليهما في الصكوك الدولية وأحكام قضاء الهيئات الدولية. وقد أصبحت هذه المناقشة موضع خلاف شديد بتضارب وجهات "نظر حول نطاق واجب الدول في استشارة الشعوب الأصلية وضرورة الحصول على موافقتها على المشاريع الاستخراجية التي قد تؤثر فيها.

٤٨- وفي رأي المقرر الخاص أن شدة التركيز على التشاور والموافقة تخلط فهم إطار حقوق الإنسان ذي الصلة الذي يبين الشروط التي يجوز بموجبها للصناعات الاستخراجية تنفيذ عملياتها بشكل مشروع داخل أراضي الشعوب الأصلية أو بالقرب منها. ومن المضلل ببساطة قصر بحث حقوق الشعوب الأصلية في سياق مشاريع تنمية الموارد على بحث ملامح الحق في التشاور أو الحق في الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة. ومن المؤكد أن فهم ملامح مبدأي التشاور والموافقة يتسم بأهمية بالغة. غير أن فهم ذلك على نحو كاف لا يتم بوضع إطار للمناقشة يضم هذين المبدأين فقط.

٤٩- والنهج الأفضل هو ذلك الذي يعي في المقام الأول أن لا التشاور ولا الموافقة يمثل غاية في حد ذاته أو حقين قائمين بذاتهما. وكما أشارت إلى ذلك محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان في قضية *ساراماكا ضد سورينام*[(١)]، يشكل مبدآ التشاور والموافقة معاً معياراً خاصاً يصون الحقوق الأساسية للشعوب الأصلية ويعتبر وسيلة لممارسة تلك الحقوق. وهو معيار يكمل الحقوق الأساسية، بما فيها الحق في الملكية الذي كان محور تركيز الحكم الصادر عن المحكمة في تلك القضية والحقوق الأخرى التي قد تنطوي عليها أنشطة تنمية الموارد الطبيعية واستخراجها، ويساعد على إعمال تلك الحقوق.

٥٠- والحقوق الأساسية الأولية للشعوب الأصلية التي يمكن أن تتأثر تنمية الموارد الطبيعية واستخراجها وفقاً لما سبق توثيقه بصورة مستفيضة، الحقوق المتعلقة بالملكية والثقافة والدين وعدم التمييز فيما يتصل بالأراضي والأقاليم والموارد الطبيعية، بما في ذلك المقدسات من الأماكن والأشياء والحق في الصحة والحق في السلامة البدنية وعلاقة ذلك ببيئة نظيفة وسليمة وحق الشعوب الأصلية في تحديد أولوياتها الإنمائية بما في ذلك تنمية الموارد الطبيعية وتنفيذ هذه الأولويات كجزء من حقها الأساسي في تقرير مصيرها. وتترسخ هذه الحقوق في صكوك دولية متعددة تشمل معاهدات حقوق الإنسان المتعددة

(١) الحكم الصادر في ٢٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧، الفقرات من ١٢٩ إلى ١٣٧.

الأطراف الملزمة التي يتم التصديق عليها على نطاق واسع والواردة في إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية[٢].

٥١- والحقوق التي يحتمل أن تتأثر باستخراج الموارد الطبيعية هي بحكم طبيعتها حقوق تقتضي استقلال عملية صنع القرار لدى ممارستها. ويتجلى ذلك بوجه خاص فيما يتعلق بالحق في تحديد الأولويات الإنمائية والحق في الملكية وإن كان يسري أيضاً على حقوق أخرى. فمعيار التشاور والموافقة المنطبق بالتحديد على الشعوب الأصلية هو من ثم وسيلة لإعمال تلك الحقوق وما يبرره أيضاً هو تهميش الشعوب الأصلية بشكل عام في الميدان السياسي، وإن لم يمثل بالتأكيد النطاق الكامل لتلك الحقوق (الوثيقة A/HRC/18/35، الفقرة ٨٢).

٥٢- وما ينبغي فهمه علاوة على ذلك هو أن معيار التشاور والموافقة ليس بالضمانة الوحيدة التي تحول دون اتخاذ تدابير قد تمس حقوق الشعوب الأصلية على أراضيها وأقاليمها ومواردها الطبيعية وغير ذلك من الأمور. وتشمل هذه الضمانات الإضافية على سبيل المثال لا الحصر إجراء عمليات مسبقة لتقييم الآثار بإيلاء العناية الكافية لكامل مجموعة حقوق الشعوب الأصلية واتخاذ تدابير للتخفيف من حدتها تجنباً أو تقليلاً للآثار التي تخلفها على ممارسة تلك الحقوق وتقاسم الفوائد والتعويض عن الآثار وفقاً للمعايير الدولية ذات الصلة[٣]. وكل هذه الضمانات، بما فيها واجب التشاور الواقع على الدولة، تعبر بالتحديد عن ضرورة وضع نهج حذر يوجه عملية صنع القرارات بشأن أي تدبير قد يؤثر في الحقوق المرتبطة بالأراضي والموارد والحقوق الأخرى التي تسهم في بقاء الشعوب الأصلية.

٥٣- والتشاور والموافقة وما يتصل بهما من ضمانات أدوات مهمة لصون حقوق الشعوب الأصلية في وجهة الصناعات الاستخراجية التي تنفذ عملياتها أو تحاول تنفيذها في أراضي تلك الشعوب أو بالقرب منها، علماً بأن نقطة الانطلاق لحل المسائل العديدة التي تنشأ في هذا السياق هي فهم حدود هذه الحقوق الأساسية والآثار التي يحتمل أن تمسها.

---

(٢) انظر الوثيقة E/CN.4/2003/90، الفقرات من ٦ إلى ٣٠ (بحث أثر المشاريع الإنمائية الكبيرة على حقوق الشعوب الأصلية بما فيها الحقوق المرتبطة بالأراضي والموارد) والوثيقة E/CN.4/2002/97، الفقرات من ٣٩ إلى ٥٧ (استعراض للقانون والممارسة الداعمين لحقوق الشعوب الأصلية المرتبطة بالأراضي والأقاليم والموارد الطبيعية على الصعيدين الدولي والمحلي) والوثيقة A/HRC/9/9، الفقرات من ٢٠ إلى ٣٠ (استعراض لممارسة هيئات حقوق الإنسان بموجب الصكوك الدولية ذات الانطباق العام)؛ والتقرير عن وضع حقوق الإنسان في إكوادور (المرجع: OEA/Ser.L/V/II.96, Doc. 10 rev. 1 (1997))، الفصل الثامن (بحث أوضاع التلوث البيئي الناجم عن تطوير قطاع النفط على نحو لا يتسق مع الحق في الحياة والحق في السلامة البدنية)، وحقوق الشعوب الأصلية والقبلية المرتبطة بأراضي وموارد أسلافها والقواعد والفقه في نظام البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان (المرجع: OEA/Ser.L/V/II. Doc. 56/09 (2009))، الفقرات من ٥ إلى ٢٢ (استعراض أسس حقوق الشعوب الأصلية المتصلة بالأراضي والأقاليم والموارد في الصكوك الدولية والقانون الدولي العرفي وممارسة الهيئات المنشأة بموجب المعاهدات).

(٣) انظر قضية *ساراماكا*، الفقرات من ١٣٨ إلى ١٤٠ (تحديد المشاركة وتقييم الآثار وتقاسم الفوائد كضمانات). انظر أيضاً الوثيقة A/HRC/15/37، الفقرات من ٧١ إلى ٨٠ للاطلاع على بحث تلك الضمانات في سياق مسؤولية الشركات.

٢- واجب الدول المتمثل في حماية حقوق الإنسان للشعوب الأصلية فيما يتصل بالأنشطة الاستخراجية ومسؤولية الشركات عن احترام تلك الحقوق

٥٤- لاحظ المقرر الخاص ارتفاع مستوى قبول الدول والشركات التجارية عبر الوطنية لإطار "الحماية والاحترام والانتصاف" المدرج في المبادئ التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان (الوثيقة A/HRC/17/31، المرفق) التي أقرها مجلس حقوق الإنسان سنة ٢٠١١ في قراره ١٧/٤. وتؤكد المبادئ التوجيهية المبدأ الراسخ في القانون الدولي الذي مفاده أن على الدول واجب حماية حقوق الإنسان، بما في ذلك تجاوزات الشركات التجارية وأطراف ثالثة أخرى، بواسطة سياسات وأنظمة ولوائح وأحكام قضائية ملائمة. وركيزة المبادئ التوجيهية الثانية هي مسؤولية الشركات عن احترام حقوق الإنسان من خلال التصرف بتوخي العناية الواجبة لتجنب التعدي على حقوق الإنسان أو المساهمة في التعدي عليها. أما الركيزة الثالثة فهي ضرورة إتاحة سبل الانتصاف الفعال من حالات الانتهاك لدى حدوثها.

٥٥- وقد لاحظ المقرر الخاص ارتفاع مستوى قبول المبادئ التوجيهية وإطار "الحماية والاحترام والانتصاف" الذي تتضمنه، وكذلك الغموض في صفوف الحكومات والشركات الفاعلة حول مدى أو كيفية اتصال المبادئ التوجيهية بمعايير حقوق الإنسان التي تهم الشعوب الأصلية بالتحديد. وينبغي إزالة هذا الغموض ليفهم بوضوح أن الهدف من تطبيق المبادئ التوجيهية هو النهوض بالحقوق الخاصة للشعوب الأصلية بنفس الطريقة التي يتم بها تطبيقها للنهوض بحقوق الإنسان بصفة أعم متى تأثرت تلك الحقوق أو احتمل تأثرها بالأنشطة التجارية التي تشمل الصناعات الاستخراجية. وليس هناك أي سبب وجيه يستبعد تطبيق المبادئ التوجيهية على معايير حقوق الإنسان السارية بالتحديد على الشعوب الأصلية وإن الاضطلاع بذلك يكون متناقضاً لما تنص عليه الفقرات الاستهلالية المبادئ التوجيهية التي تقضي بضرورة تطبيق المبادئ "بطريقة غير تمييزية" بإيلاء اهتمام خاص لحقوق الجماعات المستضعفة أو المهمشة واحتياجاتها.

٥٦- ويلاحظ المقرر الخاص أن آلية الخبراء تناولت في تقرير المتابعة الذي أعدته مؤخراً عن الشعوب الأصلية والحق في المشاركة في صنع القرارات (الوثيقة A/HRC/EMRIP/2011/2) العلاقة بين المبادئ التوجيهية وحقوق الشعوب الأصلية. ويؤيد آلية الخبراء في تأكيد ضرورة تطبيق جميع المبادئ التوجيهية بالتحديد على الشعوب الأصلية بإيلاء العناية الواجبة للمعايير الدولية ذات الصلة ويحث كل الجهات المعنية عل أن تأخذ في الحسبان عرض آلية الخبراء لما تنطوي عليه المبادئ التوجيهية من إجراءات خاصة في سياق الصناعات الاستخراجية التي تنفذ أنشطتها أو تحاول تنفيذها داخل أراضي الشعوب الأصلية أو بالقرب منها (الوثيقة A/HRC/EMRIP/2011/2، الفقرات من ٢٦ إلى ٢٨).

٥٧- ويجدر التكرار في هذا الصدد أن دور الدولة في توفير الحماية في سياق الصناعات الاستخراجية يقضي بضمان إطار تنظيمي يعترف اعترافاً تاماً بحقوق الشعوب الأصلية في الأراضي والموارد الطبيعية وغير ذلك من الحقوق التي قد تتأثر بعمليات الاستخراج، ويفرض احترام تلك الحقوق في كل أنشطة الدولة المتعلقة باتخاذ القرارات الإدارية ذات الصلة وفي سلوك الشركات، وينص على فرض عقوبات فعالة وإتاحة سبل انتصاف عندما تتعدى الحكومات أو الجهات الفاعلة في قطاع الشركات على تلك الحقوق. ويتطلب إطار تنظيمي كهذا تشريعات أو لوائح تنظيمية تشمل المعايير الدولية لحقوق الشعوب الأصلية وتفعيلها من خلال المكونات المختلفة لجهاز إدارة الدولة التي تحكم حيازة الأراضي والتعدين واستخراج النفط والغاز والموارد الطبيعية الأخرى أو تنمية هذه الموارد.

٥٨- ويعرب المقرر الخاص عن أسفه إزاء ما لمسه في جميع أنحاء المعمورة من نقص الأطر التنظيمية لدرجة أن حقوق الشعوب الأصلية لا تزال في جوانب كثيرة فيها تفتقر إلى الحماية الكافية، أو أنها لا تحظى على الإطلاق بأية حماية في حالات كثيرة جداً في وجه الصناعات الاستخراجية. وهناك حاجة إلى إجراء إصلاحات تشريعية وإدارية كبير في معظم البلدان التي تقيم فيها الشعوب الأصلية من أجل تحديد حقوق تلك الشعوب المرتبطة بالأراضي والموارد وغير ذلك من الحقوق التي قد تتأثر بالصناعات الاستخراجية وحماية تلك الحقوق على نحو كاف. على أنه في نفس الوقت ونفس البلدان التي تظل فيها هذه الحاجة قائمة، يتاح للصناعات الاستخراجية التعدي على موائل الشعوب الأصلية، وهذه حالة تثير قلق المقرر الخاص وتتطلب إيلاؤها عناية على وجه السرعة.

٥٩- فعلى الشركات التجارية من جانبها مسؤولية احترام حقوق الإنسان، بما فيها حقوق الشعوب الأصلية، وهذه المسؤولية مستقلة عن واجب الدولة في توفير الحماية. وبالإشارة إلى حقوق الإنسان التي تكون الشركات مسؤولة عن احترامها، ينص المبدأ ١٢ من المبادئ التوجيهية على أن هذه الحقوق تشمل "في الحد الأدنى" الحقوق المحددة في الشرعة الدولية لحقوق الإنسان وإعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، في حين يوضح التعليق على المبدأ ١٢ بالإفادة بأنه ينبغي لصكوك أخرى لحقوق الإنسان، كتلك التي تنطبق على جماعات بعينها بما فيها الشعوب الأصلية، أن توجه عند الاقتضاء مسؤولية الشركات عن احترام حقوق الإنسان. ومن ثم، يتبين بجلاء خاصة في ضوء الالتزام بتطبيق المبادئ التوجيهية بطريقة غير تمييزية (انظر الفقرة ٥٥) أن الحقوق التي ينبغي للشركات احترامها تشمل حقوق الشعوب الأصلية على نحو ما هو منصوص عليه في إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية وفي مصادر أخرى.

٦٠- ويوضح التعليق على المبدأ ١١ من المبادئ التوجيهية أيضاً أن مسؤولية الشركات عن احترام حقوق الإنسان "قائمة بغض النظر عن قدرات الدول و/أو استعدادها للوفاء بالتزاماتها المتعلقة بحقوق الإنسان، وأنها لا تقلص تلك الالتزامات. وهذه المسؤولية قائمة بالإضافة إلى الامتثال للقوانين والأنظمة الوطنية لحماية حقوق الإنسان".

٦١- وعلى الرغم من هذا الطابع المستقل للمسؤولية، اطلع المقرر الخاص على حالات عديدة لا تتجاوز فيها المؤسسات التجارية المنخرطة في الصناعات الاستخراجية نطاق الامتثال للقوانين أو الأنظمة المحلية بصرف النظر عن عجز هذه القوانين والأنظمة عن حماية حقوق الشعوب الأصلية. وعلى الشركات التي تعتبر الامتثال للقوانين أو الأنظمة المحلية أمراً كافياً أن تتفهم أن الوفاء بمسؤولية احترام حقوق الإنسان غالباً ما يقتضي إيلاء العناية الواجبة بما يتجاوز الامتثال للقانون المحلي. فالعناية الواجبة تتطلب بالأحرى التأكد من أن سلوك الشركات لا يتعدى أو يسهم في التعدي على حقوق الشعوب الأصلية المعترف بها دولياً بصرف النظر عن صور القوانين المحلية. ويمكن الاطلاع على بحث للجوانب الخاصة لتوخي الشركات العناية الواجبة فيما يتصل بحقوق الشعوب الأصلية ضمن تقرير المقرر الخاص المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان في دورته الخامسة عشرة (الوثيقة A/HRC/15/37، الفقرة ٤٦).

٣- التشاور والموافقة فيما يتصل بواجب الدول المتمثل في توفير الحماية ومسؤولية الشركات عن ضمان الاحترام

٦٢- لقد وردت الإشارة في الفقرات من ٤٧ إلى ٥٣ إلى أن وظيفة مبدأي التشاور والموافقة تتمثل في ضمان حقوق الشعوب الأصلية متى كان هناك احتمال بأن تتأثر تلك الحقوق بأنشطة استخراج الموارد الطبيعية، إلى جانب وجود آليات ضمانات أخرى تشمل عمليات تقييم الآثار وتدابير التخفيف من حدة الآثار والتعويض أو تقاسم الفوائد. وضمان التشاور والموافقة، كغيره من الضمانات، هو جزء من واجب الدولة في حماية حقوق الشعوب الأصلية في سياق الصناعات الاستخراجية، الذي تنص عليه المادة ٣٢-٢ من إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية بالعبارات التالية:

> على الدول أن تتشاور وتتعاون بحسن نية مع الشعوب الأصلية المعنية من خلال المؤسسات التي تمثلها للحصول على موافقتها الحرة والمستنيرة قبل إقرار أي مشروع يؤثر في أراضيها أو أقاليمها ومواردها الأخرى، ولا سيما فيما يتعلق بتنمية أو استخدام أو استغلال الموارد المعدنية أو المائية أو الموارد الأخرى.

٦٣- وقد أولى المقرر الخاص عناية شديدة لواجب الدول المتمثل في التشاور مع الشعوب الأصلية في التقارير السابقة التي قدمها إلى مجلس حقوق الإنسان وحدد فيها مختلف المعاهدات الدولية والمصادر الأخرى (بما في ذلك الإعلان) التي أرسى على أساسها واجب التشاور وسعى من خلالها إلى توضيح مبررات إجراءات التشاور ونطاقها ومقتضياتها الدنيا (انظر على سبيل المثال الوثيقة A/HRC/12/34 والفقرات من ١٥ إلى ٤١ من الوثيقة A/HRC/12/34/Add.6 والفقرات من ٦٠ إلى ٧٠ من الوثيقة A/HRC/15/37).

٦٤- وتتوقف المقتضيات المحددة لواجب التشاور وهدف الحصول على الموافقة في أي حالة تقترح في إطارها عمليات الاستخراج على الحقوق التي تنطوي عليها تلك العمليات والآثار المحتملة عليها نظراً إلى طابع هذا المعيار الرامي إلى ضمان حقوق الشعوب الأصلية. وعليه، فإن التركيز على الحقوق التي تنطوي عليها عمليات الاستخراج وفقاً لما يحث عليه التقرير في الفقرتين ٤٩ و٥٠ يشكل نقطة بداية ضرورية لوضع إجراءات التشاور والموافقة الملائمة. والشعوب أو المجتمعات الأصلية المعينة التي ينبغي التشاور معها هي الشعوب والمجتمعات صاحبة الحقوق التي يحتمل تأثرها وينبغي وضع إجراءات التشاور لتحديد ومعالجة الآثار المحتملة على الحقوق والسعي إلى الحصول على الموافقة على تلك الآثار بموجب شروط تحمي الحقوق وتحترمها.

٦٥- وحيثما كانت الحقوق التي تنطوي عليها العمليات أساسية لبقاء جماعات الشعوب الأصلية بوصفها شعوباً متميزة وكانت الآثار المرتقبة على ممارسة الحقوق كبيرة، بات من الضروري الحصول على موافقة الشعوب الأصلية على الآثار بما يتخطى مجرد كون الأمر هدفاً للتشاور، عملاً بما حددته محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان وتمشياً مع إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية ومصادر أخرى[٤]. ومن المفهوم عامة أن حقوق الشعوب الأصلية المرتبطة بالأراضي والموارد وفقاً للحيازة العرفية هي حقوق ضرورية لبقائها. وبناء على ذلك، من المفترض أن تكون موافقة الشعوب الأصلية ضرورية بالنسبة إلى أوجه أي عملية استخراج تمارس ضمن أراضي الشعوب الأصلية المعترف باستغلالها رسمياً أو عرفياً أو يكون لها تأثير مباشر على مناطق ذات أهمية ثقافية، ولا سيما الأماكن المقدسة، أو على موارد طبيعية تستخدمها الشعوب الأصلية تقليدياً بطرق مهمة لبقاء تلك الشعوب. وحتى إن لم تكن الموافقة ضرورية تماماً، فتنطبق ضمانات أخرى وأي أثر يقيد حقوق الشعوب الأصلية يجب أن يمثل كحد أدنى لمعياري الضرورة والتناسب فيما يتعلق بغرض عام مقنع حسبما يقتضيه عموماً القانون الدولي لحقوق الإنسان لدى التصريح بفرض قيود على حقوق الإنسان[٥].

٦٦- وتمثل إجراءات التشاور بشأن عمليات الاستخراج المقترح القيام بها قنوات تستطيع الشعوب الأصلية أن تسهم من خلالها بنشاط في التقييم المسبق لجميع الآثار التي يحتمل أن تنشأ عن النشاط المقترح، بما في ذلك احتمال تأثر حقوق الإنسان والمصالح الأساسية لتلك الشعوب ومدى تأثرها. وفضلاً عن ذلك، تكتسي إجراءات التشاور أهمية حاسمة للبحث عن بدائل أقل ضرراً أو لتحديد تدابير التخفيف. والأمثل أن تكون المشاورات أيضاً آليات تسمح للشعوب الأصلية بأن تكفل تمكنها من تحديد أولوياتها واستراتيجياتها للتنمية والنهوض بتمتعها بحقوق الإنسان.

(٤) انظر قضية *ساراماكا*، الفقرات من ١٣٤ إلى ١٣٧.

(٥) المرجع نفسه، الفقرات من ١٢٧ إلى ١٢٩ (بخصوص القيود الجائز فرضها على الحق في الملكية). انظر أيضاً المادة ١٨-٣ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية التي لا تجيز إخضاع الحق في الدين إلا للقيود التي تكون ضرورية لحماية السلامة العامة أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة أو حقوق الآخرين وحرياتهم الأساسية.

٦٧- وإذا أريد لإجراءات التشاور أن تكون سبلاً حقيقية للحوار والتفاوض، وجب أن تتصدى لاختلال التوازن الراهن في علاقات القوى وذلك بوضع آليات لمشاطرة المعلومات وتكوين القدرة الكافية على التفاوض على صعيد الشعوب الأصلية. وينبغي للدول من خلال اضطلاعها بدور حمائي بمعنى الكلمة أن تيسر تلك الآليات، مما قد يتطلب مشاركة جهات فاعلة منتمية إليها غير الجهات المعنية بالمشروع مباشرة أو مشاركة مستشارين خارجيين. وينبغي للشركات الخاصة المؤيدة لمشاريع الاستخراج أن تحيل من جانبها إلى الشعوب الأصلية عمليات صنع القرار دون أن تحاول التأثير أو التلاعب في عملية التشاور في إطار أدائها لمسؤوليتها عن احترام حقوق المجتمعات الأصلية. ولا يمكن اعتبار أي اتفاق مع الشعوب الأصلية ثمرة مشاورات حرة ومستنيرة بمعنى الكلمة إلا إذا استوفيت تلك الشروط.

٦٨- وفي حال الحصول على الموافقة، ينبغي أن تكون هذه الموافقة مبنية على شروط عادلة ومنصفة يتفق عليها وتشمل شروط التعويض وتدابير التخفيف وتقاسم الفوائد بالتناسب مع الأثر على حقوق الطرف المتأثر من الشعوب الأصلية. وإضافة إلى ذلك، ينبغي تحديد الشروط لإرساء علاقة مستديمة في الأمد الطويل مع الشركة أو منشأة أخرى تتولى تشغيل مشروع الاستخراج مما يستلزم نماذج تجارية جديدة تنطوي على شراكات حقيقية تمشياً مع حق الشعوب الأصلية في تحديد أولوياتها الإنمائية (انظر الفقرات من ٧٢ إلى ٧٦).

٦٩- ويقع واجب التشاور على عاتق الدولة وفقاً لدورها في توفير الحماية. أما المؤسسة التجارية التي تسعى إلى إدارة صناعات استخراجية مؤثرة في الشعوب الأصلية، فإنها مسؤولة بصورة مستقلة عن ضمان اتخاذ إجراءات كافية للتشاور والحصول على موافقة الشعوب الأصلية عما سيلحق بحقوقها من آثار بموجب شروط منصفة بقدر ما تقتضيه المعايير الدولية.

٧٠- ولاحظ المقرر الخاص أن كثيرة من الحالات التي تتصل فيها الشركات بالشعوب الأصلية وتسعى إلى التفاوض معها مباشرة بخصوص أنشطة استخراجية مقترحة قد تؤثر فيها. ولا تتعارض مثل تلك المبادرات مبدئياً مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان. وللشعوب الأصلية بحكم تمتعها بحقها في تقرير مصيرها حرية خوض مفاوضات مباشرة مع الشركات إن رغبت في ذلك. وقد تكون المفاوضات المباشرة بين الشركات والشعوب الأصلية أنجع الوسائل وأحبها للتوصل إلى ترتيبات يتفق عليها لاستخراج الموارد الطبيعية داخل أراضي الشعوب الأصلية أو بالقرب منها وتحترم احتراماً تاماً حقوق تلك الشعوب وتتيح لها فرصاً لتحقيق أولوياتها الإنمائية.

٧١- ومع ذلك، يجب على الشركات أن تتوخى العناية الواجبة للتخفيف من حالات اختلال موازين القوة وتجنب النتائج التي لا تمتثل لمعايير حقوق الإنسان، بينما يتعين على الدول اتخاذ إجراءات لتوفير الحماية من مثل هذه الحالات وضمان كفاية أي اتفاقات. ونظراً إلى شدة التفاوت القائم عادة بين الشركات والشعوب الأصلية في علاقات القوة والقدرة على التفاوض وسبل الحصول على المعلومات، فإن دور الدولة في توفير الحماية دور بالغ الأهمية في هذا السياق. ويشمل واجب توفير الحماية هذا إتاحة آليات ملائمة للتظلم.

٤- التطلع إلى نماذج إنمائية جديدة لاستخراج الموارد

٧٢- يشير التحليل الوارد أعلاه إلى أنه يمكن للصناعات الاستخراجية أن تدير أعمالها بصورة مشروعة داخل أراضي الشعوب الأصلية أو بالقرب منها في حال اتخاذ تدابير معينة تضمن حماية الدولة لحقوق الشعوب الأصلية واحترام الشركات لتلك الحقوق. وعلى الرغم من ذلك، يدرك المقرر الخاص أن الشعوب الأصلية في جميع أرجاء المعمورة ما زالت تقاوم عمليات الصناعات الاستخراجية التي قد تؤثر فيها. بل تميل تلك الشعوب في عدة حالات إلى مقاومة الشروع في مشاورات بشأن أنشطة الاستخراج المقترحة وتنمية الموارد الطبيعية الأخرى خوفاً من أن تضطر إلى قبول أنشطة استخراجية لا تريد منذ البداية أن تمارس بالقرب منها. وفي الحالات التي تتواصل فيها مثل هذه المقاومة، ستواجه الصناعات الاستخراجية مشاكل لتنفيذ عملياتها حتى وإن عزي ذلك فقط إلى العواقب العملية الناجمة عن عدم الحصول على ترخيص اجتماعي.

٧٣- ويمكن فهم مقاومة الشعوب الأصلية للصناعات الاستخراجية بالنظر إلى تعدد حالات انتهاك حقوق الإنسان ودمار البيئة التي عانت منها تلك الشعوب بسبب العمليات الاستخراجية، على نحو ما أورد المقرر الخاص ذلك في تقريره المقدم إلى المجلس في سنة ٢٠١١. وعلى رأس قائمة هذه الأخطاء المرتكبة على يد الصناعات الاستخراجية قوانين الدولة ولوائحها التنظيمية وممارساتها الإدارية التي لا تزال تفتقر إلى الفعالية للاعتراف بحقوق الشعوب الأصلية وحمايتها، وما ثبت من عدم تحمل الشركات مسؤولية احترام تلك الحقوق وكأن ذلك أمراً طبيعياً (انظر الفقرات من ٥٧ إلى ٦١). ويجب أن تشمل الخطوات الأولى لزيادة إمكانيات عمل الصناعات الاستخراجية في أراضي الشعوب الأصلية أو بالقرب منها التصدي لأوجه القصور هذه.

٧٤- على أن هناك في رأي المقرر الخاص مشكلة أساسية بدرجة أكبر لا تزال قائمة وتتمثل في نموذج استخراج الموارد الطبيعية الذي تقوم الشركات والدول بالترويج له لتنمية الموارد الطبيعية واستخراجها في موائل الشعوب الأصلية. فهو نموذج تقوم الشركة بوضع الخطط الأولية له لاستكشاف الموارد الطبيعية واستخراجها، ربما بمشاركة الدولة إلى حد ما، ولكن بنسبة مشاركة بسيطة أو بعدم مشاركة المجتمعات أو الشعوب الأصلية المتأثرة. وتسيطر الشركة على عمليات الاستخراج وتأخذ الموارد وتحقق الأرباح منها وتحصِّل الدولة الإتاوات أو الضرائب في حين أن الفوائد التي تعرض في أفضل الحالات على الشعوب الأصلية تكون في شكل فرص للعمل أو مشاريع إنمائية مجتمعية تتضاءل عادة قيمتها الاقتصادية مقارنة بالأرباح التي تحققها الشركة. ولهذا نموذج إيحاءات استعمارية بتعدي جهات خارجية على أراضي الشعوب الأصلية وتحكمها في موائلها واستغلالها حتى وإن تم ذلك بوعد الوفاء بمسؤولية الشركة الاجتماعية.

٧٥- ويعتقد المقرر الخاص أنه من الضروري بحث نماذج وممارسات تجارية جديدة ومختلفة لاستخراج الموارد الطبيعية بحيث تؤدي هذه النماذج بدرجة أكبر إلى إعمال حق الشعوب الأصلية في تقرير مصيرها وحقها في تنفيذ أولوياتها الإنمائية. ويمكن أن تشمل هذه النماذج ترتيبات لعقد شراكات حقيقية بين الشعوب الأصلية والشركات تتمتع في ظلها الشعوب الأصلية بحصة كبيرة في ملكية الشراكة وإدارتها أو حتى التحكم فيها، أو نماذج تنشئ الشعوب الأصلية في إطارها شركاتها التجارية الاستخراجية.

٧٦- والمقرر الخاص على علم بأن الشعوب الأصلية قد قامت بالفعل في أماكن عديدة بوضع ترتيبات الشراكة هذه أو بإنشاء عملياتها الاستخراجية. على أن هناك بعض الشعوب الأصلية التي لا تود تحت أي ظرف من الظروف أن تستخرج الموارد الطبيعية من موائلها التقليدية على نطاق صناعي وإذا كان لتقرير المصير أي معنى، فإن معناه هو الحق في الاختيار وليس فقط اختيار ثنائي بين نموذج قائم وغير مغر لاستخراج الموارد أو عدم استخراجها على الإطلاق. ويعتزم المقرر الخاص في إطار عمله القادم بشأن الصناعات الاستخراجية أن يدرس النماذج المختلفة لاستخراج الموارد الطبيعية التي تتمتع الشعوب الأصلية في ظلها بسيطرة وفوائد أكبر مما هو الحال عليه عادة في إطار نموذج الشركات المعياري بالاعتماد على استعراض لتجارب الشعوب الأصلية في مختلف المواقع.

خامساً- الاستنتاجات

ألف- الأنشطة المنفذة في إطار الولاية

٧٧- يتقدم المقرر الخاص بالشكر على الفرصة المتاحة له لمواصلة عمله تبعاً لقرار مجلس حقوق الإنسان ١٤/١٥ ويعرب عن امتنانه لكل من دعمه وما زال يدعمه في عمله.

باء- العنف ضد النساء والفتيات المنتميات إلى الشعوب الأصلية

٧٨- يتطلب اتباع نهج شامل لمكافحة العنف ضد النساء والفتيات المنتميات إلى الشعوب الأصلية النهوض بحقوقهن بصفتهن نساء وأطفالاً وبحقوقهن بوصفهن من السكان الأصليين. وعلى نطاق أوسع، ينبغي النهوض بالحقوق المجسدة في إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية والمراد بها التصدي لمخالفات التمييز التي لا تزال قائمة ضد الشعوب الأصلية جنباً إلى جنب مع البرامج التي تستهدف بالتحديد العنف ضد المرأة والفتاة والتصدي للمشاكل الهيكلية التي تتأثر بها الشعوب الأصلية وتساهم في العنف ضد المرأة والفتاة. وأخيراً، ينبغي بوجه خاص النهوض بحق الشعوب الأصلية في تقرير مصيرها وبذل جهود لمنع العنف ضد النساء والفتيات المنتميات إلى تلك الشعوب والمعاقبة عليه.

جيم- الصناعات الاستخراجية

٧٩- إن التركيز على التشاور والموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة كمنطلق لبحث مسألة الصناعات الاستخراجية فيما يتصل بالشعوب الأصلية يخلط فهم إطار حقوق الإنسان ذي العمل، وهو الإطار الذي يجب أن تفهم القضية من خلاله. والنهج الأفضل هو أولاً بحث الحقوق الأساسية الأولية للشعوب الأصلية التي قد تنطوي عليها أنشطة استخراج الموارد الطبيعية. وتضم تلك الحقوق بصفة خاصة الحق في الملكية والحق في الثقافة والحق في الدين والحق في الصحة والحق في السلامة البدنية وحق تلك الشعوب في تحديد أولوياتها الإنمائية وتنفيذها كجزء من حقها الأساسي في تقرير مصيرها.

٨٠- وفي هذا المضمار، فإن أفضل تصور لمبدأي التشاور والموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة هو اعتبارهما بمثابة ضمانات ضد اتخاذ تدابير يحتمل أن تتضرر منها حقوق الشعوب الأصلية. وتشمل ضمانات أخرى من ذلك القبيل على سبيل المثال لا الحصر إجراء عمليات مسبقة لتقييم الآثار واتخاذ تدابير للتخفيف من حدتها وتقاسم الفوائد والتعويض عن أي آثار وفقاً للمعايير الدولية.

٨١- وينبغي تطبيق إطار "الحماية والاحترام والانتصاف" المدرج في المبادئ التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان للنهوض بالحقوق الخاصة للشعوب الأصلية بنفس الطريقة التي يطبق بها للنهوض بحقوق الإنسان بشكل أعم متى تأثرت تلك الحقوق أو احتمل تأثرها بالأنشطة التجارية التي تشمل الصناعات الاستخراجية.

٨٢- وفي هذا الصدد، يقضي دور الدولة في توفير الحماية في سياق الصناعات الاستخراجية بضمان إطار تنظيمي يعترف اعترافاً تاماً بحقوق الشعوب الأصلية المرتبطة بالأراضي والموارد الطبيعية والحقوق الأخرى المحتمل تأثرها بعمليات الاستخراج؛ ويفرض احترام تلك الحقوق في كل أنشطة الدولة المتعلقة باتخاذ القرارات الإدارية ذات الصلة وفي سلوك الشركات، وينص على فرض عقوبات فعالة وإتاحة سبل انتصاف عندما تتعدى الحكومات أو الجهات الفاعلة في قطاع الشركات على تلك الحقوق.

٨٣- وعلى الشركات التجارية من جانبها مسؤولية احترام حقوق الإنسان، بما فيها حقوق الشعوب الأصلية. ومسؤولية الشركات عن احترام حقوق الإنسان قائمة بغض النظر عن قدرة الدول على الوفاء بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان أو استعدادها لذلك، وهي قائمة بالإضافة إلى الامتثال للقوانين والأنظمة الوطنية لحماية حقوق الإنسان. ويجب على الشركات توخي العناية الواجبة كي لا تتعدى أنشطتها أو تسهم في التعدي على حقوق الشعوب الأصلية المعترف بها دولياً بصرف النظر عن تأثير القوانين المحلية.

٨٤- ويعتبر التركيز على الحقوق المعنية في سياق مشروع استخراجي أو إنمائي معين نقطة بداية لا غنى عنها لوضع إجراءات التشاور والموافقة الملائمة لدى ممارسة الدول لواجب توفير الحماية لحقوق الإنسان واضطلاع الشركات بمسؤوليتها عن احترام تلك الحقوق. والشعوب أو المجتمعات الأصلية المعينة التي ينبغي التشاور معها هي الشعوب والمجتمعات صاحبة الحقوق التي يحتمل تأثرها وينبغي وضع إجراءات التشاور لتحديد ومعالجة الآثار المحتملة على الحقوق والسعي إلى الحصول على الموافقة على تلك الآثار بموجب شروط تحمي الحقوق وتحترمها.

٨٥- وحيثما كانت الحقوق المعنية أساسية لبقاء جماعات الشعوب الأصلية وكانت الآثار المرتقبة على الحقوق كبيرة، بات من الضروري الحصول على موافقة الشعوب الأصلية على تلك الآثار بما يتخطى مجرد كون الأمر هدفاً للتشاور. ومن المفهوم عامة أن حقوق الشعوب الأصلية المرتبطة بالأراضي والموارد وفقاً للحيازة العرفية هي حقوق ضرورية لبقاء تلك الشعوب. وبناء على ذلك، من المفترض أن تكون موافقة الشعوب الأصلية ضرورية بالنسبة إلى أوجه أي مشروع استخراج ينفذ ضمن أراضي الشعوب الأصلية المعترف باستغلالها رسمياً أو عرفياً أو يؤثر بخلاف ذلك في الموارد المهمة لبقاء تلك الشعوب.

٨٦- وأخيراً، هناك مشكلة أساسية فيما يتصل بالنموذج الحالي لاستخراج الموارد الطبيعية الذي تضع الشركة في إطاره الخطط مع احتمال مشاركة الدولة إلى حد ما ولكن بنسبة مشاركة بسيطة أو بعدم مشاركة المجتمعات أو الشعوب الأصلية المتأثرة وتكون فيه الجهة المسيطرة على عملية الاستخراج والمستفيدة الأساسية منها.

٨٧- ويعرب المقرر الخاص عن اقتناعه بضرورة بحث نماذج وممارسات تجارية جديدة ومختلفة لاستخراج الموارد الطبيعية بحيث تؤدي بدرجة أكبر إلى إعمال حق الشعوب الأصلية في تقرير مصيرها وحقها في تنفيذ أولوياتها الإنمائية. وفي إطار عمله القادم بشأن الصناعات الاستخراجية يعتزم المقرر الخاص دراسة نماذج مختلفة لاستخراج الموارد الطبيعية تتمتع الشعوب الأصلية في ظلها بسيطرة وفوائد أكبر مما هو الحال عليه عادة في إطار نموذج الشركات المعياري بالاعتماد على استعراض لتجارب الشعوب الأصلية في مختلف المواقع.