الأمم المتحدة

A/69/267

الجمعية العامة

Distr.: General
6 August 2014
Arabic
Original: English

الدورة التاسعة والستون
البند ٦٩ (ب) من جدول الأعمال المؤقت*
تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها: مسائل حقوق الإنسان، بما في ذلك النهج البديلة لتحسين التمتع الفعلي بحقوق الإنسان والحريات الأساسية

حقوق الشعوب الأصلية، بما في ذلك الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في إطار التنمية لما بعد عام ٢٠١٥

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى الجمعية العامة، وفقا لقرار مجلس حقوق الإنسان ١٠/٢٤، تقرير المقررة الخاصة المعنية بحقوق الشعوب الأصلية، فيكتوريا تاولي - كوربوز.

* A/69/150.

100914 090914 14-58847 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

تقرير المقررة الخاصة لمجلس حقوق الإنسان المعنية بحقوق الشعوب الأصلية

موجز

تقدم المقررة الخاصة المعنية بحقوق الشعوب الأصلية تقريرها الأول هذا إلى الجمعية العامة عملا بقرار مجلس حقوق الإنسان ١٠/٢٤. وحيث أن الجمعية العامة تعكف حاليا على استعراض واعتماد خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥، بما في ذلك أهداف التنمية المستدامة على الصعيد العالمي، تغتنم المقررة الخاصة هذه الفرصة لتقديم بعض الأفكار بشأن هذه المسألة البالغة الأهمية بالنسبة للشعوب الأصلية، آملة في أن تستنير الدول الأعضاء والجهات الأخرى بهذه التعليقات أثناء نظرها في الأولويات الإنمائية.

ويطرح التحقيق التدريجي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للشعوب الأصلية تحديا مزدوجا لنموذج التنمية السائد: فمن ناحية أولى، يحق للشعوب الأصلية أن تشترك على نحو كامل في الجهود العالمية الرامية إلى تحقيق مستوى معيشي لائق، وأن تستفيد منها، كما يحق لها أن تواصل تحسين ظروفها المعيشية. ومن جهة أخرى، لا بد من احترام حقها في تحديد واتباع مسار تنمية تقرره بنفسها بغية الحفاظ على سلامتها الثقافية، وتعزيز ما لديها من إمكانات لتحقيق التنمية المستدامة. ويعالج هذان الشاغلان من خلال مبدأين متكاملين ومتقاطعين هما مبدأ عدم التمييز ومبدأ تقرير المصير المنصوص عليهما في إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية، وفي المجموعة الكاملة من الصكوك الدولية لحقوق الإنسان، بما فيها العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

وينبغي العمل على مراعاة حقوق الإنسان وإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للشعوب الأصلية لدى صياغة الأهداف الجديدة للتنمية المستدامة، بغية تدارك أوجه القصور التي شابت الأهداف الإنمائية للألفية. وتشمل المجالات الرئيسية الواجب معالجتها ما يلي: تنوع النماذج والاستراتيجيات الإنمائية؛ ووضع نماذج جديدة للشراكات مع الشعوب الأصلية؛ وإنشاء آليات للرصد من خلال تصنيف البيانات ورصد الخصائص الأساسية المتعلقة بالحق في تقرير المصير؛ والإقرار بما يمارس من تمييز ضد الشعوب الأصلية في البلدان الغنية والبلدان الفقيرة على السواء في جميع أنحاء العالم ومكافحته؛ وتقديم الخدمات الاجتماعية الملائمة من الناحية الثقافية؛ واحترام المهن التقليدية وحقوق العمال؛ ووضع تدابير فعالة للتغلب على التمييز ضد نساء الشعوب الأصلية؛ وتحسين الحوكمة في سياق المبادرات الإنمائية الوطنية والدولية، بما في ذلك الآليات التي تكفل التشاور والمشاركة والموافقة الحرة المسبقة والمستنيرة.

وإذ يتأهب العالم لوضع مجموعة جديدة من أهداف التنمية المستدامة، ولإنجاز خطة التنمية ما بعد عام ٢٠١٥ بحلول عام ٢٠٣٠، تود المقررة الخاصة أن تسلط الضوء على ضرورة استرجاع الخبرات المكتسبة في سياق الإطار ومن تنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية تفاديا لتكرار الأخطاء، وللتعلم من النهج البناءة على نحو يكفل الاستناد إلى معلومات أساسية مستنيرة عند وضع المجموعة المقبلة من الأهداف الإنمائية العالمية وما يتصل بها من غايات ومؤشرات. وتقدم المقررة الخاصة سلسلة من التوصيات لمعالجة هذه الشواغل في سياق السياسات والاستراتيجيات المقبلة الرامية إلى تحقيق الأهداف العالمية للتنمية المستدامة.

أولا - مقدمة

١ - تقدم المقررة الخاصة لمجلس حقوق الإنسان المعنية بحقوق الشعوب الأصلية هذا التقرير إلى الجمعية العامة عملا بقرار مجلس حقوق الإنسان ١٠/٢٤. وهذا هو التقرير الأول الذي تقدمه فيكتوريا تاولي - كوربوز التي بدأت ولايتها في ٢ حزيران/يونيه ٢٠١٤. وتود المقررة الخاصة أن تشكر مجلس حقوق الإنسان الذي عهد إليها بهذه المهمة الهامة، وأن تعرب عن التزامها بتنفيذ هذه الولاية على نحو نزيه وبناء. وتود أيضا أن تعرب عن امتنانها لمجموعات ومنظمات السكان الأصليين العديدة التي بدأت بالتحاور معها منذ توليها منصبها، وأن تؤكد التزامها القوي بدورها كمقررة خاصة، كما تقرّ بكل تواضع بما يلقيه هذا الدور على عاتقها من مسؤولية.

٢ - ويركز هذا التقرير على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للشعوب الأصلية في سياق التنمية عموما، وفي إطار التنمية لما بعد عام ٢٠١٥ تحديدا. ووفقا لما أشارت إليه المقررة في تقريرها الأول المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان (A/HRC/27/52)، ستتركز ولايتها الممتدة لثلاث سنوات على موضوع رئيسي هو الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية للشعوب الأصلية. وحيث أن الجمعية العامة تعكف حاليا على استعراض واعتماد خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥، بما في ذلك الأهداف الإنمائية المستدامة على الصعيد العالمي، تغتنم المقررة الخاصة هذه الفرصة لتقديم بعض الأفكار بشأن هذه المسألة البالغة الأهمية بالنسبة للشعوب الأصلية، آملة في أن تستنير الدول الأعضاء والجهات الأخرى بهذه التعليقات أثناء نظرها في الأولويات الإنمائية.

٣ - ويقدم التقرير لمحة عامة عن إطار حقوق الإنسان، وعن الشواغل المتعلقة بتنمية الشعوب الأصلية. ويوفر الجزء الثاني منه معلومات أساسية عن السياق التاريخي. أما الجزء الثالث فيعرض تفاصيل معايير حقوق الإنسان ذات الصلة التي ينبغي أن ينظر إليها في ضوء الحقوق الشاملة للشعوب الأصلية في عدم التمييز وتقرير المصير. ويتضمن الجزء الرابع وصفا للدروس المستفادة، ويحدد العقبات التي تعترض إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للشعوب الأصلية والتقدم المحرز في إعمالها. ويتضمن الجزء الخامس استنتاجات موجزة وتوصيات لمعالجة هذه الشواغل في سياق السياسات والاستراتيجيات المقبلة الرامية إلى تحقيق الأهداف العالمية للتنمية المستدامة.

ثانيا – السياق التاريخي

٤ – تلاحظ المقررة الخاصة أن مفهوم التنمية لا يزال غامض المعنى عندما يتعلق الأمر بالشعوب الأصلية. فعلى مر التاريخ وفي عصر الاستعمار وبناء الدولة، كانت التنمية تقتضي في أحيان كثيرة انصياع الشعوب الأصلية التي كانت تنعم سابقا بحق تقرير المصير. وبالكاد كان المستعمرون والحكام يعتبرون الشعوب الأصلية بشرا، فاستغل الكثيرون منهم للعمل بالإكراه أو بأجر بخس في المزارع والمناجم وغير ذلك من أنشطة استخراج الموارد. وفي حالات أخرى، كان يُدفع بالشعوب الأصلية إلى المناطق المهمشة، في حين ينتفع الحكام والمجموعات المهيمنة من الأراضي الأكثر إنتاجا والموارد التي يسهل الوصول إليها. ولعل أفظع الأمثلة على ذلك هو الاستيلاء على أراضي وموارد الشعوب الأصلية لصالح الأغلبية ولتحقيق نموها الاقتصادي، وما كان لهذا الأمر من تبعات هدامة على طائفة من حقوق الإنسان الخاصة بهم.

٥ – وفي معظم الحالات تم تجاهل مسارات التنمية الأصلية للشعوب الأصلية وعرقلتها، وجرى تصميم عملية ''التنمية'' كعملية أحادية البعد تقاس بالنمو الاقتصادي والزيادة في الناتج القومي الإجمالي. ولم يفلح هذا النموذج الإنمائي في مراعاة سبل المعيشة البشرية والثقافات ومفاهيم الرفاه. وتلاحظ المقررة الخاصة أيضا أن هذا الأمر قد أفضى إلى ممارسة تمييز مزدوج ضد الشعوب الأصلية التي حُرمت من الفوائد الاقتصادية والاجتماعية للتنمية المعاصرة التي تم تحقيقها في كثير من الأحيان على حسابها، وغُيّرت ثقافاتها ولغاتها ونظم الإنتاج لديها بأنها متخلفة وبدائية وغير متحضرة.

٦ – وفي نهاية خمسينات القرن الماضي، كانت هذه التصورات الخاطئة لا تزال مهيمنة عندما اعتمدت منظمة العمل الدولية، بالنيابة عن منظومة الأمم المتحدة، الاتفاقية رقم ١٠٧ بشأن السكان الأصليين والقبليين. وكانت هذه الاتفاقية أول المحاولات لتدوين الالتزامات الدولية للدول فيما يتعلق بالشعوب الأصلية، وهي تعكس بوضوح الخطاب الإنمائي للحقبة التي اعتمدت فيها. ففي حين أن الاتفاقية تعترف بالشعوب الأصلية كبشر يتمتعون بحقوق أساسية ينبغي حمايتها، فإنها تعتبرهم أيضا في ''وضع عاجز''، أي أنهم في مرحلة أقل تقدما مقارنة بالقطاعات الأخرى من المجتمع. ومن ثم تدعو الاتفاقية الدول إلى مساعدة الشعوب الأصلية تدريجيا على الاندماج بصورة كاملة في المجتمع الوطني. وبعبارة أخرى، وعن طريق التنمية، لن يعود لهذه الشعوب وجود كشعوب متميزة، لأن الهدف هو المساواة في الحقوق والفرص، ولكن بدون تنوع الهويات والثقافات ومسارات التنمية.

٧ - وخلال سبعينات وثمانينات القرن الماضي، لاقى هذا الفهم اعتراضا حادا من الشعوب الأصلية التي أبدت عزمها على الحفاظ على ثقافاتها الفريدة ونظمها الاجتماعية والإدارية والإنتاجية والمعرفية المتميزة، ونقلها إلى أجيال المستقبل. وأثمر هذا العزم عن اعتماد اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩ المتعلقة بالشعوب الأصلية والقبلية في البلدان المستقلة، والتي ترمي صراحة، في ديباجتها، إلى ''إلغاء التوجه الإدماجي للمعايير السابقة''.

٨ - وتعززت مطالبة الشعوب الأصلية بالتنمية المقررة ذاتيا في إعلان ريو بشأن البيئة والتنمية في عام ١٩٩٢ الذي أقر ''بالدور الحيوي للشعوب الأصلية في إدارة وتنمية البيئة بسبب ما لديها من معارف وممارسات تقليدية'' (المبدأ ٢٢). ويدعو إعلان ريو الدول كذلك إلى الاعتراف بهوية الشعوب الأصلية وثقافتها ومصالحها ودعمها على النحو الواجب، وتمكينها من المشاركة على نحو فعال في تحقيق التنمية المستدامة.

٩ - وأخيراً، ومن خلال اعتماد إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية في عام ٢٠٠٧، أقر المجتمع العالمي برمته بحق الشعوب الأصلية في التنمية وفقا لتطلعاتها واحتياجاتها. ويقر الإعلان في ديباجته بما ''عانته الشعوب الأصلية من أشكال ظلم تاريخية، نجمت عن أمور عدة، منها استعمارها وسلب حيازتها لأراضيها وأقاليمها ومواردها، وبالتالي منعها بصفة خاصة من ممارسة حقها في التنمية وفقا لاحتياجاتها ومصالحها الخاصة''. ويكفل بالتالي، في سلسلة من الأحكام، حق الشعوب الأصلية في التنمية وفقا لتطلعاتها واحتياجاتها، وبالارتباط مع سائر الحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، على النحو المشار إليه بمزيد من التفصيل في الجزء الثالث أدناه.

١٠ - وعلى الرغم من التقدم المحرز، تلاحظ المقررة الخاصة وجود ثغرة إنجاز كبيرة فيما يتعلق بالإعمال الفعلي لهذه الحقوق. ولا تزال آثار التاريخ الطويل للاستعمار والمحاولات الرامية إلى دمج الشعوب الأصلية ماثلة حتى اليوم. ففي جميع البلدان التي تعيش فيها الشعوب الأصلية تقريبا، تحتل هذه مرتبة أدنى من مرتبة الشرائح غير الأصلية من السكان على صعيد التنمية، ويشمل ذلك مستويات الفقر، والتعليم، والصحة، والبطالة، وشروط السكن، والحصول على المياه النظيفة، وتوافر المرافق الصحية. وعلاوة على ذلك، تعترض الاستراتيجيات والتطلعات الإنمائية للشعوب الأصلية مظاهر قولبة نمطية سلبية، كما أن مساهماتها فيما يتعلق بحفظ التنوع البيولوجي وخدمات النظم الإيكولوجية والإنتاج المستدام للأغذية مثلا، لا تُفهم كما ينبغي في كثير من الأحيان.

١١ - وتبين التجارب والدروس المستفادة من الجهود الدولية والوطنية المبذولة لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية أن الشعوب الأصلية لا تزال تستبعد من جهود التنمية العامة في

كثير من الأحيان، كما أنها تواجه عقبات كبيرة عندما تحاول اتباع مسارات التنمية الخاصة بها. وفي الفروع التالية، توجه المقررة الخاصة الانتباه إلى هذه الدروس المستفادة مؤكدة على أهمية أخذها في الاعتبار في إطار الجهود الرامية إلى التوصل إلى اتفاق بشأن أهداف التنمية المستدامة وخطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥.

ثالثا - الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية كما تنطبق على الشعوب الأصلية

ألف - التكامل بين الصكوك: الطابع العالمي للواجبات

١٢ - أشير أعلاه إلى أن التدابير الإنمائية كانت حصرية على مر التاريخ، وكانت تنفذ على حساب الشعوب الأصلية أو كانت تتوخى دمجهم. لكن هذه الاتجاهات انعكست تدريجيا خلال العقود الماضية، وإن لم تنعكس بالقدر الكافي. ويتجلى الابتعاد عن التنمية الحصرية والاندماجية في الإطار الدولي لحقوق الإنسان عموما، ولا سيما في المعايير المحددة التي تنطبق على الشعوب الأصلية في مجال حقوق الإنسان، مثل الإعلان بشأن حقوق الشعوب الأصلية. ووفقا لما أكده المقرر الخاص السابق (انظر A/68/317، الفقرة ٧٠)، فإن الإعلان لا ينشئ حقوقا أو امتيازات خاصة أو جديدة للشعوب الأصلية، بل يعتبر صكا علاجيا يوفر المعايير الدنيا الضرورية كي تتمكن الشعوب الأصلية من التمتع بكامل حقوق الإنسان والحريات الأساسية دون أي تمييز.

١٣ - وينطبق هذا الأمر في سياق الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، لا سيما على النحو الوارد في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وهو أحد صكوك حقوق الإنسان المطبقة على نطاق العالم. ويعكس الإعلان حقوق الإنسان العالمية الواردة في هذا الصك وغيره من الصكوك، ويضعها في سياق يتماشى وحالة الشعوب الأصلية من خلال التأكيد على جوانبها الجماعية، وبالاستناد إلى المبادئ المكملة لها، وهي مبادئ عدم التمييز وحق تقرير المصير، على النحو المشار إليه أدناه. لذا تشدد المقررة الخاصة على أن الواجب الملقى على عاتق الدول والمتمثل في احترام الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للشعوب الأصلية يستند، لا إلى مجرد التزامها بصكوك محددة بشأن حقوق الشعوب الأصلية، مثل الإعلان واتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩، بل هو جزء لا يتجزأ من الواجب الملقى على عاتقها بموجب العهد الدولي وغيره من الصكوك السارية المتعلقة بحقوق الإنسان.

١٤ - وتعرب المقررة الخاصة عن تقديرها للاهتمام الذي تلقاه حالة الشعوب الأصلية من اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها من الهيئات والإجراءات والآليات المكلفة برصد المعاهدات، بما في ذلك هيئات رصد حالة حقوق الإنسان على الصعيد الإقليمي، كما تؤكد التزامها بالعمل على نحو تعاوني لزيادة تعزيز التكامل بين الهيئات المكلفة بولايات تتعلق بحقوق الإنسان العامة والهيئات المكلفة بولايات خاصة تتعلق بحقوق الشعوب الأصلية.

باء - تقرير المصير وعدم التمييز بوصفهما من المبادئ الشاملة

١٥ - يعد الحق في عدم التمييز وحق تقرير المصير عنصرين أساسيين لتحديد سياق حقوق الإنسان العالمية على نحو يماشي حالة الشعوب الأصلية. وهذان الحقان منصوص عليهما في مجموعة واسعة من الصكوك المتعلقة بحقوق الإنسان ذات التطبيق العام، ولكنهما يردان في مختلف أجزاء الإعلان، بما في ذلك الأجزاء المتعلقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ويتبدى التكامل بين هذين المبدأين في ديباجة الإعلان، التي تؤكد ''مساواة الشعوب الأصلية مع جميع الشعوب الأخرى، وتسلم في الوقت نفسه بحق جميع الشعوب في أن تكون مختلفة وفي أن تعتبر نفسها مختلفة وفي أن تُحترم بصفتها هذه''.

١٦ - وفي سياق التنمية، ترمي المعايير المعاصرة المتعلقة بالشعوب الأصلية إلى تحقيق هدف شامل من شقين، فتسعى من جهة أولى إلى التصدي بفعالية للتمييز ضد الشعوب الأصلية لكي تتمكن من الاستفادة على نحو كامل من الجهود الإنمائية الرامية إلى بلوغ مستوى معيشي لائق. وتهدف، من جهة أخرى، إلى ضمان احترام حقهم في تحديد واتباع مسارات التنمية التي يقررونها لأنفسهم من أجل الحفاظ على سلامة ثقافتهم وتعزيز إمكانياتهم لتحقيق التنمية المستدامة. وبالتالي، فإن الإطار الدولي يسعى إلى تحقيق هذين الهدفين المتكاملين، من خلال المبدأين الشاملين وهما عدم التمييز وتقرير المصير.

١٧ - وفي سياق الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، يرمي الحق في عدم التمييز إلى ضمان تحقيق قدر كبير من المساواة في إنجاز هذه الحقوق بصورة تدريجية. وتجدر الإشارة إلى أن لمبدأ عدم التمييز بعدان: كفالة المساواة بين جميع الأفراد من الشعوب الأصلية، من الرجال والنساء على حد سواء، وكفالة مساواة الشعوب الأصلية مع غيرها. وجرى توضيح ذلك في الإعلان، الذي ينص على أن ''الشعوب الأصلية وأفرادها أحرار ومتساوون مع سائر الشعوب والأفراد، ولهم الحق في أن يتحرروا من أي نوع من أنواع التمييز في ممارسة حقوقهم، ولا سيما التمييز استنادا إلى منشئهم الأصلي أو هويتهم الأصلية'' (المادة ٢)، كما

أن جميع الحقوق والحريات في الإعلان ”مكفولة بالتساوي للذكور والإناث من أفراد الشعوب الأصلية“ (المادة ٤٤).

١٨ - ويُقصد بالحق في تقرير المصير في سياق الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التاريخية مكافحة تذويب الهوية على مر التاريخ، وكفالة أن تتمكن الشعوب الأصلية من المحافظة على سلامتها الثقافية والسعي من أجل تحقيق تطلعاتها في التنمية التي تقررها لنفسها. وعلاوة على هذا الهدف القائم على الحقوق، فإن زيادة حق الشعوب الأصلية في تقرير التنمية التي تريدها قد أثبتت أن لها منافع عملية كبيرة، تشمل مجموعة من المؤشرات، أي أن الشعوب الأصلية التي لديها القدرة على تحقيق أولوياتها واستراتيجياتها الإنمائية أفضل حالا من التي لا تستطيع ذلك. ويرد في الفرع الرابع أدناه مزيد من المناقشة بشأن الحاجة إلى التنمية التي تقررها الشعوب الأصلية لنفسها، إلى جانب تحديد العقبات الحالية وأوجه التقدم المحرز في هذا الصدد.

١٩ - ويصبغ مبدءا تقرير المصير وعدم التمييز المجموعة الواسعة من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية. فعلى سبيل المثال، في سياق الصحة، تتمثل الآثار العملية المترتبة على هذين المبدأين الشاملين في ألا تقتصر الخدمات الصحية على تضييق الفوارق في النواتج الصحية بين أفراد الشعوب الأصلية والأفراد من غير الشعوب الأصلية فحسب، بل أن تستوعب الطب التقليدي والممارسات الصحية التقليدية للشعوب الأصلية ضمن تلك النواتج وتعززها أيضا. وفي مجال التعليم، تضمن المعايير العامة والسياقية المساواة لأفراد الشعوب الأصلية في حق التعليم دون تمييز، فضلا عن الحق في إنشاء مؤسساتهم التعليمية الخاصة، وفقا لقناعاتهم الخاصة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الحق في العمل مكرس في مختلف الصكوك ذات التطبيق العام، ويشمل حق الشعوب الأصلية في مواصلة ممارسة المهن التقليدية، من قبيل الرعي المستدام والصيد وجمع الثمار وصيد الأسماك والزراعة المتنقلة، فضلا عن المساواة في الوصول إلى هذه المهن وممارستها، أي أن الشعوب الأصلية ينبغي أن تتمتع بـ ”إمكانية الحصول على الائتمان، والوصول إلى مرافق الأسواق، ومرافق الإرشاد الزراعي والتدريب على المهارات، على قدم المساواة مع الفئات الأخرى من السكان“[(١)].

٢٠ - وتلاحظ المقررة الخاصة أن الحقوق الثقافية، على وجه الخصوص، تكتسي أهمية جوهرية بالنسبة للشعوب الأصلية، وحسب تعريفها فإنها تكاد تجسد الحقوق الطبيعية في عدم التمييز، وبخاصة الحق في تقرير المصير. وعلاوة على ذلك، فالحقوق الثقافية تشكل جزءا

(١) انظر *Eliminating discrimination against indigenous and tribal peoples in employment and occupation: A Guide to ILO Convention No. 111, ILO, 2007*.

لا يتجزأ من مجموعة من الحقوق الموضوعية الأخرى للشعوب الأصلية. وتفسر لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ''الثقافة'' على أنها مفهوم واسع النطاق، يشمل جميع مظاهر الوجود البشري، وأنها ''تحدد وتعكس قيم الرفاه والحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للأفراد ومجموعات الأفراد والمجتمعات''[٢].

٢١ - وتلاحظ اللجنة أن الحق ''في المشاركة في'' الحياة الثقافية المنصوص عليه في المادة ١٥ (١) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية يغطي، في جملة أمور، الحقوق الفردية والجماعية في ما يلي: اختيار الفرد لهويته الخاصة به؛ والمشاركة في الممارسات الثقافية الخاصة به؛ والتحدث بلغة من اختياره؛ ومعرفة وفهم ثقافته الخاصة وثقافات الآخرين؛ والحصول على تعليم وتدريب جيدين مع إيلاء الاعتبار الواجب للهوية الثقافية؛ واتباع أسلوب حياة مرتبط بالاستفادة من السلع والموارد الثقافية مثل الأرض أو المياه أو التنوع البيولوجي أو اللغة أو مؤسسات معينة؛ والمشاركة في إيجاد وسائل التعبير الروحية والمادية والفكرية والعاطفية عن المجتمع المحلي[٣].

٢٢ - وترى المقررة الخاصة أن هذا الفهم الشامل للحق في المشاركة في الحياة الثقافية يتفق مع النظرة الكلية للعالم في عيون الشعوب الأصلية. وتؤكد من جديد أن الحق في الحياة الثقافية، في سياق الشعوب الأصلية، يقوم على الحق في تقرير المصير بوصفه شرطا لا غنى عنه لاستمرار وجود حياتهم الثقافية.

جيم - أهمية التدابير الفعالة والخاصة للتوصل إلى الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للشعوب الأصلية

٢٣ - يواجه عدد من البلدان التي تعيش فيها الشعوب الأصلية تحديات إنمائية هائلة، ومن الواضح أن الشعوب الأصلية قد تكون جماعة من بين جماعات كثيرة داخل بلد يعاني من صعوبات في هذا الصدد. لكن الشعوب الأصلية تواجه تحديات متميزة، وينبغي للتدابير المتخذة لمعالجة التفاوتات الاجتماعية والاقتصادية أن تكون مختلفة عن التدابير التي تستهدف الفئات المحرومة الأخرى.

---

(٢) E/C.12/GC/21، الفقرة ١٣.

(٣) أبرزت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية كذلك أنه، تمشيا مع التزامات الدول بحماية الحقوق الثقافية ''ينبغي للدول الأطراف أن تحترم مبدأ الموافقة المسبقة والمستنيرة والحرة للشعوب الأصلية في جميع الموضوعات التي تشملها حقوقهم المحددة'' (E/C.12/GC/21، الفقرتان ١٥ و ٣٧).

٢٤ - وللتغلب على حالات التمييز، تنص المعايير الدولية لحقوق الإنسان، بصفة عامة، على اعتماد تدابير إيجابية أو خاصة لضمان فعالية المساواة وشمولها. وأخذا لهذا الأمر في الاعتبار، استند الإعلان إلى فرضية مفادها أن الشعوب الأصلية عانت من أشكال من الظلم منعتها من ممارسة حقها في التنمية وفقا لاحتياجاتها ومصالحها الخاصة. وبالتالي، فإن الإعلان له غرض إصلاحي في جوهره، وهو على حد تعبير المقرر الخاص السابق، ''يهدف إلى إصلاح الآثار الحالية والتاريخية المترتبة على الحرمان من الحق في تقرير المصير وغيره من حقوق الإنسان الأساسية المكرسة في الصكوك الدولية ذات الانطباق العام''[٤].

٢٥ - ويشير الإعلان في العديد من المواد، لا سيما فيما يتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، إلى ضرورة أن تعتمد الدول تدابير ''فعالة'' أو ''محددة'' أو أن تتخذ ''الخطوات اللازمة'' للتغلب على التمييز وضمان التمتع التدريجي بهذه الحقوق. وبوجه عام، تنص المادة ٢١ (٢) على أن ''تتخذ الدول تدابير فعالة، وعند الاقتضاء، تدابير خاصة لضمان التحسين المستمر لأوضاعها [الشعوب الأصلية] الاقتصادية والاجتماعية. وعلى نحو أكثر تحديدا، يدعو الإعلان إلى اتخاذ تدابير ترمي إلى ما يلي: الحفاظ على القيم الثقافية للشعوب الأصلية وهويتها، ومنع الاستيعاب أو الإدماج القسري لها (المادة ٨ (٢))؛ وحماية حقهم في إحياء واستخدام وتطوير ونقل تراثهم الثقافي (المادة ١٣ (١ و ٢))؛ وضمان الحصول على التعليم بثقافتهم ولغتهم (المادة ١٤)؛ وحماية الأطفال من أبناء الشعوب الأصلية من الاستغلال الاقتصادي وعمالة الأطفال (المادة ١٧ (٢))؛ وحماية النساء والأطفال من الشعوب الأصلية من العنف والتمييز (المادة ٢٢ (٢))؛ والحق في بلوغ أعلى مستوى ممكن من الصحة البدنية والعقلية (المادة ٢٤ (٢)).

٢٦ - وتفيد المقررة الخاصة، بناء على خبرتها، بوجود شواغل من أن هذه التدابير الإيجابية الرامية إلى معالجة حالة الشعوب الأصلية على وجه الخصوص من شأنها أن تشكل فعلا من أفعال التمييز ضد قطاعات المجتمع الأخرى. وفي هذا الصدد، ترى المقررة الخاصة أن من المفيد توجيه الانتباه إلى المجموعة الشاملة من التفسيرات ذات الحجية لمعايير حقوق الإنسان، التي توضح الطابع غير التمييزي للتدابير الخاصة، إذا ما اعتمدت تحديدا للتغلب على التمييز.

٢٧ - وعلى سبيل المثال، تؤكد اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز العنصري، في توصيتها العامة رقم ٣٢، أن مصطلح ''عدم التمييز'' لا يعني المساواة في المعاملة بالضرورة عندما تكون هناك اختلافات كبيرة في الحالات بين شخص وآخر أو مجموعة وأخرى، وبعبارة

(٤) A/HRC/9/9، الفقرة ٣٦.

أخرى، إذا كان ثمة مبررات موضوعية ومقبولة للمعاملة التفضيلية، فإن معاملة الأشخاص أو الجماعات الذين تختلف حالتهم من الناحية الموضوعية معاملة متساوية تشكل تمييزا في الواقع، شأنها شأن المعاملة غير المتساوية للأشخاص الذين تتماثل حالتهم من الناحية الموضوعية[٥]. وخلصت اللجنة بالتالي إلى أن ''التدابير الخاصة ليست استثناءً من مبدأ عدم التمييز، ولكنها تشكل جزءا لا يتجزأ من معناه''[٦].

٢٨ - وتبعا لهذا المنطق، فإن المقررة الخاصة تؤكد أنه لا يمكن أن يكون هناك شك في أهمية وضرورة اعتماد تدابير خاصة للتغلب على التمييز ضد الشعوب الأصلية الذي ينعكس في حالة تهميشهم في جميع أنحاء العالم، ولمساعدة هذه البلدان على الإنجاز التدريجي لحقوقهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

٢٩ - وحيث أن عدم التمييز في سياق الشعوب الأصلية له بعد فردي وبعد جماعي على السواء، وأن عدم التمييز وحق تقرير المصير مبدآن متكاملان ومتداخلان يصبغان الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المنطبقة على الشعوب الأصلية، فينبغي ألا تقتصر التدابير الخاصة على معالجة الفجوات الاجتماعية والاقتصادية بين قطاعي الشعوب الأصلية وغير الشعوب الأصلية في المجتمع، بل وأن تزيل العقبات التمييزية التي تحول دون ممارسة حقهم في التنمية وفقا لما يقررونه لأنفسهم والسلامة الثقافية.

رابعا - الدروس المستفادة من الجهود المبذولة حاليا من أجل تحقيق الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للشعوب الأصلية

ألف - فشل الأهداف الإنمائية للألفية في تجسيد الالتزامات في مجال حقوق الإنسان، بما في ذلك حقوق الشعوب الأصلية

٣٠ - بالرغم من أن حقوق الشعوب الأصلية محددة بوضوح في الإعلان بشأن حقوق الشعوب الأصلية، وحيث يجري وضع مجموعة متزايدة من المعارف المتعلقة بالآثار المترتبة عليه وتفعيله، فمازالت هناك تحديات هائلة تواجه تنفيذه، بما في ذلك في سياق الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

٣١ - وهذه الفجوة في التنفيذ تتضح للأسف في عدم قيام المجتمع الدولي باستخدام الأهداف الإنمائية للألفية باعتبارها أداة هامة للقضاء على التمييز وتحقيق قدر كبير من

(٥) CERD/C/GC/32، الفقرة ٨.

(٦) المرجع نفسه، الفقرة ٢٠.

المساواة للشعوب الأصلية في سياق تنميتها. فالأهداف الثمانية القابلة للقياس الكمي، والتي كان من المقرر تحقيقها بحلول عام ٢٠١٥، انبثقت عن إعلان الألفية الذي اعتمدته الجمعية العامة في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠. ولم تشارك الشعوب الأصلية والمجتمع المدني بصورة عامة، مشاركة رسمية في صياغة الأهداف الإنمائية للألفية، ولا تحتوي الأهداف أو الغايات أو المؤشرات المتصلة بها على أية إشارة محددة إلى حالة الشعوب الأصلية.

٣٢ - وقد أثار هذا الإغفال انزعاجا في أوساط الشعوب الأصلية وداخل منظومة الأمم المتحدة على السواء. وفي عام ٢٠٠٥، أعرب فريق الدعم المشترك بين الوكالات المعني بقضايا الشعوب الأصلية، الذي يضم أكثر من ٣٠ من وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها ومن المنظمات الدولية، عن قلقه من أن هذا الإغفال للشعوب الأصلية ”.. قد يؤثر في الواقع تأثيرا سلبيا على مجتمعاتها المحلية عن طريق تعميق التمييز الذي تواجهه الشعوب الأصلية وعن طريق التعجيل بالاستخدام الاستغلالي لأراضيها ومواردها باسم التقدم والتنمية الاقتصادية“[٧] وعلاوة على ذلك، فإن منتدى الأمم المتحدة الدائم المعني بقضايا الشعوب الأصلية خصص دورتيه لعامي ٢٠٠٥ و ٢٠٠٦ لإجراء مناقشة شاملة للأهداف الإنمائية للألفية، وأصدر مجموعة شاملة من التوصيات المفصلة إلى الدول، ومنظومة الأمم المتحدة، والشعوب الأصلية من أجل جعل الاستراتيجيات المعتمدة لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية ملبية لاحتياجات الشعوب الأصلية وتطلعاتها.

٣٣ - وإذ لم يتبق سوى عام واحد على الموعد المحدد لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، وعلى الرغم من الجهود المتسقة التي تبذلها الجهات الفاعلة العديدة على الصعيد العالمي، خلصت المقررة الخاصة إلى أن الكثير من الشواغل التي أعرب عنها فيما يتعلق بالأهداف الإنمائية للألفية قد تأكدت للأسف. وبناءً على جميع البيانات المتاحة على الصعيد القطري فيما يتعلق بالحالة الاجتماعية والاقتصادية للشعوب الأصلية، فمن الواضح أن الأهداف لم تتناول بشكل أساسي حالة أبناء الشعوب الأصلية المحرومين اجتماعيا واقتصاديا، أو تحل مشاكلهم.

٣٤ - وبينما يستعد العالم لتحديد الجيل المقبل من أهداف التنمية المستدامة وخطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥، المقرر تحقيقها بحلول عام ٢٠٣٠، فإن المقررة الخاصة تسلط الضوء على الحاجة إلى إمعان النظر في التجارب التي نشأت في سياق إطار الأهداف الإنمائية للألفية وتنفيذها، من أجل تجنب تكرار الأخطاء، والتعلم من النُهُج البناءة، والتأكد من أن يتم

(٧) E/C.19/2005/2، المرفق الثالث، الفقرة ٣.

إعداد الجيل المقبل من الأهداف الإنمائية العالمية وما يتصل بها من الغايات والمؤشرات على أساس معلومات أساسية مستنيرة.

باء - العقبات التي تعرقل تحقيق الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للشعوب الأصلية والتقدم الذي أحرز في تحقيقها

٣٥ - كشفت الجهود التي تبذل لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، إلى جانب الجهود الإنمائية الأخرى التي بدأت تبذل في الآونة الأخيرة لتحقيق الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على عدة مراحل، عن وجود مواطن ضعف تتصل بنطاق الجهود ومحط تركيزها وطرائق تنفيذها. غير أن هذه الجهود قدمت أيضا أمثلة وتجارب واعدة يمكن الاستفادة منها كمصدر يسترشد به في الجهود التي ستبذل في المستقبل. وتُستعرض في هذا الفرع قائمة غير حصرية بما هناك من عقبات وأوجه تقدم رئيسية تتعلق بالإعمال التام لحقوق الشعوب الأصلية في سياق التنمية. ومن الضروري تقييم هذه العقبات، واتخاذ تدابير تكفل تذليلها ضمن إطار الجهود الهادفة إلى تحقيق التنمية المستدامة في سياق الخطة العالمية للتنمية لما بعد عام ٢٠١٥.

التنمية المقررة ذاتياً

٣٦ - إن ما يكمل التحدي المتمثل في كفالة قدر كبير من المساواة للشعوب الأصلية فيما يتعلق بتحديد مؤشرات اجتماعية واقتصادية مشتركة، هو كفالة المساواة لهم فيما يتعلق بحقهم في وضع أولويات واستراتيجيات التنمية التي يقررونها لأنفسهم، على النحو المنصوص عليه في إعلان حقق الشعوب الأصلية (المادة ٢٣) واتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩ (المادة ٧ (ل)). فالتاريخ حافل بالعديد من الأمثلة على تدخلات إنمائية فشلت، أو قوضت مؤسسات أبناء الشعوب الأصلية ومواردهم وثقافاتهم، وهي تدخلات عادة ما تتمخض عن أفكار مسبقة مستمدة من نظرة ارتقائية وتقليدية ضيقة إلى التنمية يكبلها هاجس تحقيق النمو الاقتصادي والنقدي، ولا تقيم وزنا للمعارف التقليدية لأبناء الشعوب الأصلية ومواردهم الثقافية والطبيعية وفهمهم للرفاه.

٣٧ - ومما يقيم المثال على ما سبق ذكره، أن مصادر كسب رزق أبناء الشعوب الأصلية ومهنهم التقليدية، كممارساتهم التقليدية للصيد والقنص وجمع الثمار، والرعي والزراعة المتنقلة، لا تقدر حق قدرها. فأبناء الشعوب الأصلية، أينما كانوا في العالم، يواجهون جميعهم في ممارستهم لهذه الأنشطة الكفافية غير المستقرة مخاطر ساحقة تهدد حقوقهم الجماعية في أراضيهم ومواردهم التي تشكل الأساس الذي يقوم عليه مصدر رزقهم وثقافتهم وهويتهم.

ومثلما لاحظه فريق الدعم المشترك بين الوكالات المعني بقضايا الشعوب الأصلية، ''كثيرا ما تنظر السياسات الوطنية الإنمائية إلى أنشطتهم التقليدية لكسب الرزق على أنها أنشطة لم تعد ذات أهمية، وتحاول أحيانا التقليل من شأنها حتى عندما لا تكون هناك بدائل مجدية يستعاض بها عنها''[٨]. وتلاحظ المقررة الخاصة أن هذه الحالة لا تزال قائمة، بالرغم مما نشأ عن الاستراتيجيات الإنمائية السائدة من تحديات كبيرة تتصل بالآثار الضارة لتغير المناخ، وفقدان التنوع البيولوجي، والتدهور البيئي، وعدم الاستقرار المالي وزيادة أوجه عدم المساواة وانتشار البطالة واندلاع أزمات اجتماعية في بلدان عديدة.

٣٨ - وعلى العكس من ذلك، توفر المعارف التقليدية لأبناء الشعوب الأصلية وممارساتهم في مجالات كالتنمية الخفيضة الكربون، وإدارة النظم الإيكولوجية، وحفظ التنوع الإحيائي، والتكيف مع تغير المناخ، موارد كبيرة لا تستفيد منها مجتمعاتهم المحلية فقط، بل والمجتمع العالمي بأسره. وكثيرة هي الأدلة المؤيدة لهذا القول. فهناك دراسات تثبت أن النظم الرعوية القائمة على التنقل وتنوع الثروة الحيوانية هي خير دعامة لنظام إيكولوجي سليم، وأنها تؤدي دورا مكملا في ما يتعلق بحفظ الحياة البرية، حيث إن معظم المناطق التي ترتفع فيها مستويات التنوع البيولوجي هي ذات المناطق التي توجد فيها أقاليم الشعوب الأصلية، وحيث إن هناك جزءا كبيرا من التنوع البيولوجي في العالم يدين ببقائه إلى مناطق حافظ عليه فيها أبناء الشعوب الأصلية ومجتمعاتهم المحلية. ومن ثم، لا يشكل تعزيز استراتيجيات الشعوب الأصلية لتحقيق التنمية المستدامة عنصرا أساسيا فيما يتعلق بإعمال حقوقهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية فحسب، وإنما هو أيضا عنصر لا غنى عنه في الجهود العالمية لتحقيق هذه التنمية.

٣٩ - وعلاوة على ذلك، يتضح من عدة دراسات أن البرامج التي تترك لأبناء الشعوب الأصلية أقصى قدر من حرية التصرف في مصيرهم يكون أداؤها في العادة أفضل من أداء البرامج التي تتحكم فيها الدولة أو جهات خارجية فاعلة أخرى. وقد ثابر مشروع هارفرد للتنمية الاقتصادية للهنود الحمر في أمريكا على توثيق العديد من الأمثلة على نجاح البرامج الإنمائية التي يديرها أبناء هذه الشعوب، وخلص إلى أنه عندما يتخذون قراراتهم بأنفسهم بشأن النهج الإنمائية التي يريدون اتباعها، تكون النتائج في جميع الحالات أفضل من نتائج القرارات التي يتخذها صناع خارجيون بشأن مسائل متنوعة كشكل الحكومة، وإدارة الموارد

(٨) انظر الفريق المشترك بين الوكالات، Thematic paper towards the preparation of the 2014 World Conference on Indigenous Peoples, "Indigenous peoples' access to decent work and social protection" (2014)، يمكن الاطلاع عليها على الموقع الشبكي http://www.un.org/en/ga/president/68/pdf/wcip/IASG%20Thematic%20paper_%20Employment%20and%20Social%20Protection%20-%20rev1.pdf.

الطبيعية، والتنمية الاقتصادية، والرعاية الصحية وتقديم الخدمات الاجتماعية[٩]. فإذا ما أريد للتنمية المستدامة أن تترسخ، كان لا بد من تهيئة الظروف الكفيلة بتحقيق الاستفادة القصوى من اتخاذ أبناء الشعوب الأصلية لقراراتهم بأنفسهم، وكفالة أن تكون النماذج والبرامج الإنمائية الموجهة إليهم ضاربة بجذورها في ثقافتهم وأساليب عملهم، على النحو المستعرض أدناه.

٤٠ - بيد أنه، وعلى نحو ما وصفه المقرر الخاص السابق، فإن النموذج الإنمائي للشعوب الأصلية الذي تصممه وتديره أطراف من غير أبنائها، وبخاصة في مجال الموارد الاستخراجية، لا يزال هو ''المشهد العادي''[١٠]. وقد أدى هذا الأمر إلى نشوء تصور مشترك لدى الشعوب الأصلية مؤداه أن لا فائدة ترجى من هذه العمليات التي ينظر إليها على أنها أقرب إلى قرارات فوقية مفروضة تلتقي فيها مصالح الدولة والشركات، منها إلى قرارات تمخضت عن مفاوضات لا تشارك فيها مجتمعاتهم المحلية على نحو مباشر''[١١]. وللتصدي لهذه الحالة، لاحظ المقرر الخاص السابق أنه يتعين على الدول والمؤسسات التجارية أن تتخلى في جميع الحالات عن ''المشهد العادي'' وأن تبني نماذج جديدة من الشراكة لاستخراج الموارد الطبيعية وتحقيق التنمية، يفضل أن توضع من خلال مبادرات ومشاريع يضطلع بها أبناء الشعوب الأصلية أنفسهم[١٠].

٤١ - وتلاحظ المقررة الخاصة، أنه ينبغي على الأقل أن تحرص المبادرات الإنمائية التي تتخذها أطراف ثالثة على إرساء اتفاقات وشراكات عادلة مع أبناء الشعوب الأصلية، تركز على حقوقهم. ومن المرجح أن يحالف النجاح هذه الشراكات شريطة ما يلي: (أ) وضعها في إطار لوائح تنظيمية للدولة تحمي على النحو المناسب حقوق الشعوب الأصلية، ويشمل ذلك الأنشطة التي تضطلع بها الشركات الخاصة خارج الولاية الإقليمية للدولة؛ (ب) ضمان مشاركة أبناء الشعوب الأصلية واحترام حقوقهم في أعمال التخطيط الاستراتيجي التي تقوم بها الدولة بدءا من الصعيد الوطني وصولا إلى الصعيد المحلي في ما يتعلق بمجالي استخراج الموارد الطبيعية والتنمية؛ (ج) ضمان امتثال الشركات لمسؤوليتها عن احترام حقوق أبناء الشعوب الأصلية وما يتصل بذلك من بذل العناية الواجبة لتقييم الأداء وتجنب وقوع أي آثار ضارة؛ (د) ضمان اتباع إجراءات عادلة وملاءمة للتشاور والتفاوض تهدف إلى الحصول على الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة لأبناء الشعوب الأصلية.

---

(٩) انظر http://hpaied.org.

(١٠) انظر A/HRC/24/41.

(١١) A/HRC/18/35، الفقرة ٦٥.

٤٢ - وفي هذا السياق، تلاحظ المقررة الخاصة مع الاهتمام اعتماد مجلس حقوق الإنسان، في جلسته المعقود في ٢٦حزيران/يونيه ٢٠١٤، القرار ٢٦/٩ المتعلق بحقوق الإنسان والمعنون ''وضع صك دولي ملزم قانونا بشأن الشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات الأعمال''، وهو القرار الذي قرر المجلس فيه أن ينشئ فريقا عاملا حكوميا دوليا مفتوح العضوية ''يضع صكا ملزما قانونا لتنظيم أنشطة الشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات الأعمال في إطار القانون الدولي لحقوق الإنسان''.

٤٣ - وقد يشكل هذا الأمر الخطوة التي تمس إليها الحاجة أيما مساس لضمان طي صفحة الماضي على ضلوع الشركات عبر الوطنية في الانتهاكات الصارخة لحقوق الإنسان لأبناء الشعوب الأصلية، وهو ما يمهد الطريق لبناء شراكة جديدة تعود بالنفع على الجانبين.

٤٤ - وتوصي المقررة الخاصة بكفالة مشاركة ممثلي الشعوب الأصلية ودعمها باعتبارها تندرج ضمن عملية إنشاء الفريق الحكومي الدولي العامل المفتوح باب العضوية. وتتطلع المقررة الخاصة إلى المساهمة في هذه العملية بأي طريقة كانت، بما في ذلك بالتعاون الوثيق مع الفريق العامل وبتسهيل الحوار فيما بين الأطراف، إذا طلب منها ذلك.

٤٥ - وفي الوقت نفسه، تتوقع المقررة الخاصة أيضا ألا يقوض تنفيذ القرار المشار إليه أعلاه العمل الذي اضطلع به في السنوات الثلاث الماضية لتنفيذ المبادئ التوجيهية للأعمال التجارية وحقوق الإنسان، بما في ذلك العمل الذي أنجزه كل من الفريق العامل المعني بمسألة حقوق الإنسان والشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات الأعمال، والمنتدى المعني بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان. وفي هذا السياق، أحرز بعض التقدم في بحث دواعي القلق الذي يساور أبناء الشعوب الأصلية، وبخاصة ما يتعلق منها بالصناعات الاستخراجية. وينبغي مواصلة إشراك ممثلي الشعوب الأصلية في عمليات الفريق العامل والمنتدى وتقديم الدعم المالي لهذا الغرض.

٤٦ - وتشدد المقررة الخاصة أيضا على أهمية التأكد من أن أهداف التنمية المستدامة وخطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥ تشمل الجميع وتعكس الطموحات الإنمائية لأبناء الشعوب الأصلية، الأمر الذي يوفق بين حقوقهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وبين شواغلهم البيئية والمناخية المقرر معالجتها على نحو متكامل.

غياب حالة الشعوب الأصلية عن الصورة وعدم وجود بيانات مصنفة بشأنهم

٤٧ - يساور المقررة الخاصة قلق بالغ لأن حالة الشعوب الأصلية كثيرا ما تظل غائبة في الإحصاءات الوطنية. ويصدق هذا القول على بلدان نامية عديدة كثيرا ما تكون قدراتها

المؤسسية لجمع البيانات ضعيفة. ومما يزيد من تعقيد الحالة أن العملية الرسمية لتحديد من هم أبناء هذه الشعوب والاعتراف بهويتهم لم يحسم أمرها بعد في العديد من تلك البلدان، وبخاصة في أفريقيا وآسيا، وأن تبويب البيانات وفقا للانتماء الإثني يعتبر، لأسباب شتى، مسألة خلافية. ونظرا لأهمية المسألة، فقد ركز عليها المنتدى الدائم المعني بقضايا الشعوب الأصلية تركيزا متواصلا وأصدر بشأنها إلى الدول ومنظمات الشعوب الأصلية ووكالات الأمم المتحدة، وبخاصة الشعبة الإحصائية في إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية توصيات كثيرة يدعوها فيها إلى التعاون على جمع بيانات بشأنهم وتبويبها[١٢].

٤٨ - ويعد توافر البيانات ذات الصلة شرطا مسبقا أساسيا لتسخيرها لإيجاد استجابات سياساتية ملائمة للتغلب على أوجه عدم المساواة، ورصد فعالية التدابير المتخذة للقضاء على التمييز، سواء داخل البلدان أو فيما بين البلدان، ولحصر أي أشكال أخرى من التمييز القائم على نوع الجنس. وفي هذا السياق، تثني المقررة الخاصة على الجهود التي تبذلها اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي من أجل ''دمقرطة البيانات''. وبدعم من عدد من وكالات الأمم المتحدة، والوكالات المانحة وممولين من القطاع الخاص، أنشأت اللجنة قاعدة بيانات شاملة عن الشعوب الأصلية والسكان المنحدرين من أصل أفريقي في هذه المنطقة توفر بيانات اجتماعية وديمغرافية، منها ما هو مبوب حسب نوع الجنس والعمر، إضافة إلى بيانات بشأن الهجرة الداخلية، والصحة، والشباب، وتوزيع التفاوتات بحسب المناطق[١٣]. ويتمثل الأساس المستند إليه في جزء كبير من هذا العمل الضخم في قيام معظم بلدان أمريكا اللاتينية بإدراج عنصر في جولة تعداداتها لعام ٢٠٠٠ لتحديد أبناء الشعوب الأصلية، وهو ما أسس لتكوين بيانات بشأنهم أخذت مباشرة منهم[١٤].

٤٩ - وتلاحظ المقررة الخاصة أن بعض فرادى البلدان قد أحرز في تعداداته للسكان والمساكن تقدما مماثلا في استقاء بيانات مصنفة. وكان المقررون الخاصون السابقون قدموا أمثلة على ذلك في جميع تقاريرهم القطرية المتعلقة ببلدان محددة. وقد كانت وستظل لهذه المعلومات قيمة لا تقدَّر باعتبارها شرطا أساسيا لرصد أثر أهداف التنمية المستدامة المقبلة.

---

(١٢) انظر E/2007/43-E/C.19/2007/12، الفقرة ١٢٣.

(١٣) انظر قاعدة بيانات اللجنة على العنوان التالي: http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/celade/noticias/paginas/0/36160/P36160.xml&xsl=/celade/tpl/p18f.xsl&base=/celade/tpl/top-bottom_ind.xsl.

(١٤) انظر نظام المؤشرات الاجتماعية الديمغرافية للشعوب الأصلية في أمريكا اللاتينية، المركز الديمغرافي لأمريكا اللاتينية/اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية-صندوق الشعوب الأصلية: دليل المستعمل، على الموقع الشبكي: http://celade.cepal.org/redatam/PRYESP/SISPPI/SISPPI_notastecnicas.pdf/.

٥٠ - غير أنه ثمة عامل يحد من فائدة البيانات المصنفة وفقا لمؤشرات اقتصادية واجتماعية مشتركة، وهو احتمال أن تستخدم هذه البيانات على نحو أساسي في رصد ما إذا كان هناك ضد أبناء الشعوب الأصلية أي تمييز فيما يتعلق بحصولهم على حقوقهم الاجتماعية والاقتصادية وبإعمال هذه الحقوق، وألا توفر في الوقت نفسه سوى الترر القليل من المعلومات بشأن مجموعة الخصائص التي تتسم بها هذه الحقوق المتصلة بالحق في تقرير المصير. فالبيانات المصنفة بإمكانها بيان الفجوات القائمة في نتائج التعليم، على سبيل المثال، ولكنها لن تقدم معلومات عما إذا كان التعليم المقدم مناسبا من الناحية الثقافية، وما إذا كان بإمكان الطالب أن يتعلم بلغته الأم. وبالمثل، فإن مجرد تسجيل زيادة في الدخل قد تقرأ على أنها تقدم إيجابي، حتى في الحالات التي ربما يكون أبناء الشعوب الأصلية قد أرغموا فيها على ترك اقتصاد موجه بقدر أكبر نحو أنشطة الكفاف.

٥١ - وأبسط ما يفترض في هذه المؤشرات، هو أن تساعد على كشف أوجه التمييز وعدم المساواة والإقصاء، وعلى إجراء مقارنات بين الشعوب الأصلية وسائر الفئات السكانية. ثم إن الحاجة تقتضي وجود مؤشرات محددة تعكس ما تنطوي عليه التنمية المقررة ذاتيا من جوانب تشمل حالة التنمية واتجاهاتها، واستخدام لغات أبناء الشعوب الأصلية، وتأمين حيازتهم للأراضي والإقليم والموارد الطبيعية، والاعتراف بقوانينهم العرفية وبمؤسسات حكمهم المحلي. ثم إنه قبل أي شيء آخر، لا بد من إشراكهم في تحديد المسائل المقرر تناولها والمؤشرات المستخدمة، ومن مراعاة وجهات نظرهم بشأن رفاههم ورؤيتهم للمستقبل.

٥٢ - وستواصل المقررة الخاصة عملها بشأن النهج العملية لتقييم التقدم المحرز في إعمال حقوق الشعوب الأصلية، وهي تتطلع إلى التعاون مع الحكومات والشعوب الأصلية، ووكالات الأمم المتحدة والأطراف المهتمة الأخرى لتحديد الممارسات الجيدة في هذا المجال التي ستتجسده في الإطار الموضوع لرصد الأهداف المقبلة للتنمية المستدامة.

تهميش الشعوب الأصلية في البلدان المتقدمة النمو

٥٣ - يمكن أن تخفي الإحصاءات الوطنية في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل أيضا استمرار التهميش الاجتماعي والاقتصادي للشعوب الأصلية. وقد سلط المقررون الخاصون السابقون الضوء على هذه الحالة في تقاريرهم بشأن حالة الشعوب الأصلية في أستراليا (A/HRC/15/37/Add.4)، ونيوزيلندا (A/HRC/18/35/Add.4) والولايات المتحدة الأمريكية (A/HRC/21/47/Add.1) وكندا (A/HRC/27/52/Add.2) على سبيل المثال. وقد أثار المنتدى الدائم المعني بقضايا الشعوب الأصلية هذا الشاغل مرارا وتكرارا أيضا. وعلى سبيل المثال، في سياق المناقشات المتعلقة بالأهداف الإنمائية للألفية، أشار المنتدى إلى أن الشعوب الأصلية في

البلدان المتقدمة النمو ”تعاني من أوجه عدم مساواة كبيرة في التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وأوجه عدم المساواة هذه تميل إلى أن تكون مستترة على الصعيد الدولي بسبب عدم توافر البيانات المصنفة، وارتفاع مستوى تمتع السكان من غير الشعوب الأصلية بهذه الحقوق بالمقارنة بالشعوب الأصلية“[١٥].

٥٤ - ومن الشواغل الأخرى التي أثارها باستمرار الشعوب الأصلية في البلدان المتقدمة النمو محدودية فرص حصولها على المساعدة المالية والتقنية من التعاون الدولي في الغالب. وهذا التعاون هو حق مكفول في المادة ٣٩ من الإعلان بشأن حقوق الشعوب الأصلية، الذي ينص على أن للشعوب الأصلية ”الحق في الحصول على المساعدة المالية والتقنية ... عن طريق التعاون الدولي“. بيد أنه بالنظر إلى قواعد الأهلية للحصول على المساعدة الإنمائية الرسمية، التي تستند إلى حد كبير إلى الدخل القومي الإجمالي، كثيرا ما يحرم أفراد الشعوب الأصلية الذين يعيشون في البلدان المتقدمة النمو من هذا الدعم[١٦]. ويرد أحد الأمثلة الجديرة بالثناء لكيفية التغلب على هذا العيب في الاستراتيجية الدانمركية لدعم الشعوب الأصلية التي تنص على إعفاء المستفيدين من المساعدة الإنمائية في سياق الشعوب الأصلية من تطبيق معايير الأهلية العامة نظرا لأنهم يعيشون غالبا في ”جيوب فقر“، حتى في البلدان التي لا تعد ضمن البلدان الأكثر فقرا[١٧].

٥٥ - وتأمل المقررة الخاصة أن تجد المزيد من الوكالات السبل والوسائل الكفيلة بمساعدة الشعوب الأصلية، حسب الاقتضاء، في جميع أنحاء العالم، وتعرب عن أملها في أن تسهم عالمية أهداف التنمية المستدامة المقترحة في إبراز أوجه التفاوت القائمة في جميع البلدان في جميع أنحاء العالم ومعالجتها.

٥٦ - وفي الوقت الحاضر، يوجد في البلدان في جميع أنحاء العالم العديد من البرامج القائمة التي تستهدف النهوض بالأوضاع الاجتماعية والاقتصادية للشعوب الأصلية، وقد أظهر العديد منها نجاحا ملحوظا. وناقش المقررون الخاصون السابقون بعض هذه الجهود الحكومية الهامة الرامية إلى معالجة شواغل الشعوب الأصلية المتصلة، في جملة أمور، بإنشاء آليات

(١٥) E/2006/43-E/C.19/2006/11، الفقرة ٦.

(١٦) للاطلاع على المزيد من المعلومات بشأن قائمة البلدان المؤهلة الصادرة عن مديرية التعاون الإنمائي التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي انظر: http://www.oecd.org/development/stats/daclistofodarecipients.htm.

(١٧) انظر: وزارة الخارجية الدانمركية على العنوان التالي:
http://amg.um.dk/en/~/media/amg/Documents/Policies%20and%20Strategies/Freedom%20Democracy%20and%20Human%20Rights/Indigenous%20people/StrategyForDanishSupportToIndigenousPeople.ashx.

للتشاور، وباللغات والتعليم، والصحة، وإقامة العدل، والتنمية الاقتصادية. لكنهم أشاروا أيضا إلى أنه، بوجه عام، ما زال يتعين القيام بالمزيد (انظر، على سبيل المثال، A/HRC/21/47/Add.1، الفقرات ٦٧-٧١، و A/HRC/18/35/Add.3، الفقرات ٥٧-٦٣).

الخدمات الاجتماعية الملائمة من الناحية الثقافية

٥٧ - يتمثل أحد العوامل الأساسية للتغلب على التمييز وتحقيق الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للشعوب الأصلية في تصميم وتقديم الخدمات الاجتماعية الملائمة، لا سيما في قطاعي التعليم والصحة. وكما ذكر أعلاه وحسب ما سيرد أدناه فإن الخدمات الملائمة ثقافيا ليست مطلوبة بموجب المعايير الدولية لحقوق الإنسان فحسب، لا سيما على النحو المبين في الإعلان بشأن حقوق الشعوب الأصلية، بل إنها أيضا ذات صلة بزيادة نتائج الإنجاز. ويمكن أن يستنتج بالفعل، أنه بالرغم من التقدم الهائل المحرز فيما يتعلق بالغايات والأهداف لعام ٢٠١٥، فإنها لن تنجز بالنسبة للشعوب الأصلية المحرومة ما لم توجه الحكومات المزيد من الاهتمام والموارد نحوها.

٥٨ - وبالنظر إلى ثقافات الشعوب الأصلية وأساليبها الفريدة في العيش، يجب الإشارة أيضا إلى أن التنمية الاجتماعية والاقتصادية للشعوب الأصلية قد تكون مختلفة عن التنمية في القطاعات السكانية الأخرى. وبالتالي، يتعين أن تأخذ استراتيجيات التنمية في الاعتبار جملة أمور، من بينها لغات الشعوب الأصلية وتقاليدها، واستراتيجيات سبل كسب الرزق، ومؤسسات الحكم الذاتي الخاصة بها. وهذا أمر ضروري لإنجاح هذه التدابير. ويتمثل أحد السبل الكفيلة باستيعاب ثقافات الشعوب الأصلية في إشراكها في تصميم الجهود الإنمائية وبرمجتها وتنفيذها. وفي هذا الصدد، يشار في جميع أجزاء الإعلان بشأن حقوق الشعوب الأصلية إلى ضرورة قيام الشعوب الأصلية بتحديد أولوياتها الإنمائية الخاصة، وضرورة التشاور معها وإشراكها في عملية وضع برامج الدولة، وفقا لما سيرد أدناه.

٥٩ - وينطوي أحد جوانب الخدمات الاجتماعية الملائمة من الناحية الثقافية على تقديم هذه الخدمات إلى الشعوب الأصلية في الأماكن التي يعيشون فيها. ويعيش العديد من أبناء الشعوب الأصلية في المناطق الريفية والنائية، التي لا يوجد بها في أغلب الأحيان سوى كميات محدودة من الأدوية والمواد التعليمية، والتي تتسم بتدني المستوى المهني للمدرسين والعاملين في المجال الصحي الذين يتم نشرهم على الصعيد المحلي، وبرداءة مستوى الهياكل الأساسية للمدارس والعيادات. والتقارير القطرية للمقررين الخاصين السابقين حافلة بالأمثلة على هذه الأحوال. وفي الوقت نفسه، يعيش عدد متزايد من أبناء الشعوب الأصلية في المناطق الحضرية حيث لا تتوافر غالبا الخدمات الملائمة من الناحية الثقافية، من قبيل التعليم

باللغة الأم. ولا بد من وضع تدابير تكفل تمتع الشعوب الأصلية بنفس الحقوق الاجتماعية والاقتصادية التي تتمتع بها القطاعات الأخرى من السكان، دون الاضطرار إلى التضحية بالجوانب الهامة من ثقافاتها أو أساليب حياتها، بما في ذلك ارتباطها بأراضيها التقليدية ونقل لغاتها إلى الأجيال المقبلة.

٦٠ - وفي سياق التعليم، يشدد الإعلان بشأن حقوق الشعوب الأصلية على أهمية ما يلي بالنسبة لهذه الشعوب: توفير التعليم بلغاتها، وبما يتلاءم مع أساليبها الثقافية للتعليم والتعلم؛ وتجسيد ثقافاتها وتقاليدها وتاريخها وتطلعاتها في المناهج التعليمية (انظر المادتين ١٤ (١) و ١٥ (١)). بيد أن الأحكام المسبقة والقوالب النمطية السلبية عن هوية الشعوب الأصلية وثقافاتها لا تزال تشكل تحديا كبيرا في أماكن كثيرة، إذ يتعرض أبناء الشعوب الأصلية للتمييز في المدارس، سواء من جانب الطلاب الآخرين أو المدرسين. وقد أجرت منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) تحقيقا شاملا في هذه المسألة وردت نتائجه في تقريرها لعام ٢٠١٠ المعنون التقرير العالمي لرصد التعليم للجميع: السبيل إلى إنصاف المحرومين. ويؤكد التقرير أن ”الوصم الذي يلحق الأطفال إلى المدرسة من العوامل القوية التي تسبب التهميش. فمن سكان أستراليا الأصليين إلى الشعوب الأصلية في أمريكا اللاتينية غالبا ما كان عدم توفير التعليم باللغة المترلية من أسباب التبعية الثقافية والتمييز الاجتماعي الواسعي النطاق“[١٨].

٦١ - وبوجه عام، لا توجد عوامل الحرمان بمعزل عن غيرها، وهناك العديد من الأمثلة الدالة على الكيفية التي يمكن أن يسهم بها الفقر والتمييز الجنساني في تفاقم الحرمان من التعليم بين الشعوب الأصلية في جميع أنحاء العالم. ويحدد تقرير اليونسكو التدابير التالية الرامية إلى التغلب على التهميش في مجال التعليم، التي تعتبر جميعها خيارات سليمة لمعالجة المشاكل التي تواجهها الشعوب الأصلية: وضع أهداف وطنية قائمة على الإنصاف تركز على القطاعات المهمشة من السكان؛ وجمع البيانات المصنفة بغرض تحديد الفئات المهمشة ورصد تقدمها؛ وتحديد دوافع تهميش جماعات معينة؛ واعتماد نهج متكامل في وضع السياسات لمعالجة الأسباب المتشابكة للحرمان داخل مجال التعليم وخارجه، بوسائل من بينها تحسين القدرة على تحمل تكلفة التعليم وإتاحته، وتعزيز بيئة التعلم؛ وتسديد المستحقات وتوفير الفرص وإتاحة المزيد منها[١٩].

---

(١٨) اليونسكو، مطبعة جامعة أكسفورد، ٢٠١٠، تقرير الرصد العالمي لتوفير التعليم للجميع: السبيل إلى إنصاف المحرومين، ص ١١.

(١٩) المرجع نفسه، ص ٢٧٢-٢٧٣.

٦٢ - وفي مجال الصحة، يعتبر استمرار أوجه عدم المساواة في الأوضاع الصحية من القواسم المشتركة المؤسفة بين جميع الشعوب الأصلية في العالم، إذ لا يقتصر وجود الفجوات على الحالة الصحية فحسب، بل يشمل أيضا العديد من العوامل المحددة لها. وتعاني النساء والأطفال جوانب ضعف إضافية ترجع جذورها إلى حالات الفقر المدقع، والافتقار إلى فرص الحصول على التعليم والخدمات الاجتماعية، وتدمير اقتصادات الشعوب الأصلية وهياكلها الاجتماعية - السياسية، والتشريد القسري، والتراعات المسلحة، وفقدان وتدهور الأراضي والموارد المتوارثة، وهي أحوال تزيد من تفاقمها العنصرية الممنهجة والتمييز.

٦٣ - ويؤكد إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية أن للشعوب الأصلية الحق في طبها التقليدي وفي الحفاظ على ممارساتها الصحية، بما في ذلك حفظ النباتات الطبية والحيوانات والمعادن الحيوية الخاصة بها (المادة ٢٤ (١)). وتؤكد منظمة الصحة للبلدان الأمريكية ومنظمة الصحة العالمية أهمية هذه الممارسات، وتشير تقديراتهما إلى أن ٨٠ في المائة من السكان في البلدان النامية يعتمدون على النظم العلاجية التقليدية كمصدر أساسي للرعاية[٢٠]. ويشمل هذا العدد بلا شك العديد من السكان الأصليين الذين كثيرا ما يعتمدون على مزيج من الأدوية والممارسات التقليدية والغربية، كما يشير إلى الحاجة إلى وضع استراتيجيات صحية شاملة بالتشارك مع الشعوب الأصلية.

٦٤ - وفي إطار منظومة الأمم المتحدة، كان لمنظمة الصحة للبلدان الأمريكية، التي تعد الوكالة الصحية المتخصصة التابعة لمنظومة البلدان الأمريكية، وللمكتب الإقليمي للأمريكيتين التابع لمنظمة الصحة العالمية، دور الصدارة في تعزيز التكامل بين النظم الصحية التقليدية والغربية، وإنشاء تحالفات مع المعالجين التقليديين من أجل إدماج منظوراتهم وما يقدمونه من أدوية وعلاجات في نظم الرعاية الصحية الوطنية. وشددت منظمة الصحة للبلدان الأمريكية على الحاجة إلى استحداث استراتيجيات صحية شاملة تغير وضعية الصحة والخدمات الصحية، وتراعي المحددات الاجتماعية الهيكلية وتعزز حقوق الإنسان الجماعية للشعوب الأصلية، وتؤدي إلى القضاء على التمييز وإعادة توزيع النفوذ السياسي والاقتصادي وصولا إلى عالم أكثر تنوعا وإنصافا[٢١].

---

(٢٠) منظمة الصحة للبلدان الأمريكية/منظمة الصحة العالمية، القرار ١٣/٤٧، الحالة الصحية للشعوب الأصلية بالأمريكتين، يمكن الاطلاع عليه على الموقع: http://www2.PAHO/WHO.org/hq/dmdocuments/2009/CD47-13-e.pdf.

(٢١) انظر اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية، منظمة الصحة للبلدان الأمريكية/منظمة الصحة العالمية، وصندوق الأمم المتحدة للسكان. *Mortalidad infantil y en la niñez de pueblos indígenas y afrodescendientes de*

٦٥ - وتتفق المقررة الخاصة مع هذه الدعوة إلى استجابات قانونية وسياساتية وبرنامجية تتسم باتساع نطاقها وتعدد جوانبها ومراعاتها للسياق في مجال مكافحة التمييز ضد الشعوب الأصلية وتعزيز حقها في تقرير المصير فيما يتعلق بالصحة والتعليم. ويتطلب هذا الأمر اتخاذ الدول إجراءات منسقة ومنهجية تعترف بترابط حقوق الإنسان وعدم قابليتها للتجزئة وتضعها في إطار مفاهيمي واضح، وتتوافق أيضا مع المفاهيم الشاملة والمتكاملة للتنمية والرفاه لدى الشعوب الأصلية.

تحسين ظروف عمل الشعوب الأصلية

٦٦ - تشكل حقوق العمال عنصرا بالغ الأهمية من عناصر الحقوق الاقتصادية للشعوب الأصلية كثيرا ما يتم إغفاله، وهو ما يعد من المفارقات، بالنظر إلى أن استغلال العمال من أبناء الشعوب الأصلية كان السبب أصلا في إثارة الشواغل الدولية حيال حالة الشعوب الأصلية وأدى إلى اعتماد الصك الدولي الأول بشأن حقوقهم، ألا وهو اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٠٧ لعام ١٩٥٧. وتشير جميع البيانات المتاحة إلى أن استغلال العمال من الشعوب الأصلية والتمييز ضدهم ما زال قائما إلى اليوم[٢٢]. وما زالت أعداد كبيرة من أبناء الشعوب الأصلية مستبعدة من التدريب المهني وفرص العمل والحماية الاجتماعية. وينحصر العديد منهم في دائرة الاقتصاد غير الرسمي حيث يعملون في وظائف غير مستقرة ومنخفضة الأجر في كثير من الأحيان.

٦٧ - ويؤدي انتشار التمييز ضد الشعوب الأصلية في العديد من الأماكن إلى عدم احترام قيمة المهارات المتعلقة بالمعارف التقليدية وهوية الشعوب الأصلية، من قبيل القدرة على التحدث بإحدى لغات السكان الأصليين. وبالإضافة إلى التمييز ضد أبناء الشعوب الأصلية في العمالة والمهن بوجه عام، فإنهم يتعرضون بشكل خاص إلى أشد أشكال الاستغلال في العمل، من قبيل ظروف العمل الخطرة وعمل الأطفال والعمل القسري. ويشمل هذا الأخير نظام السخرة الذي يخضع له أبناء الشعوب الأصلية في عدة بلدان في جنوب آسيا؛ والممارسات الشبيهة بالرق في أجزاء من أفريقيا؛ وعبودية الدين في أجزاء من أمريكا

América Latina: inequidades estructurales, patrones diversos y evidencia de derechos no cumplidos, United Nations, 2010.

(٢٢) انظر Inter-Agency Support Group on Indigenous Issues, thematic paper towards the preparation of the World Conference on the Rights of Indigenous Peoples, "Indigenous peoples' access to decent work and social protection", June 2014.

اللاتينية. وتواجه نساء وأطفال الشعوب الأصلية مخاطر إضافية متصلة بالاتجار بالبشر والاستغلال الجنسي، فضلا عن الاستغلال في سياق العمل المترلي.

٦٨ - وأحرز بعض التقدم فيما يتعلق بتوثيق الانتهاكات الجسيمة لحقوق الشعوب الأصلية في سياق الاستغلال في العمل، بما في ذلك من خلال العمل القسري وعمل الأطفال[٢٣]، وتعالج الهيئات الإشرافية التابعة لمنظمة العمل الدولية بشكل متزايد ظروف عمل العمال من الشعوب الأصلية في ظل الاتفاقيات ذات الصلة[٢٤]. غير أن هذا المجال هو أحد المجالات التي ترى فيها المقررة الخاصة ضرورة اتخاذ تدابير خاصة إضافية لحماية أضعف الأفراد والجماعات. ويمكن أن تشمل هذه الجهود وضع خطط العمل التعاونية الشاملة بين الحكومات ومنظمات الشعوب الأصلية ومنظمات العمال ومنظمات أرباب العمل وغيرها؛ ونشر المعلومات والتوعية بلغات الشعوب الأصلية؛ والتمكين الاقتصادي للفئات الضعيفة بصفة خاصة، وتقديم الدعم للضحايا.

٦٩ - وتوجه المقررة الخاصة الانتباه إلى هشاشة وضع العديد من نساء الشعوب الأصلية، وخاصة من أمريكا اللاتينية وآسيا، اللائي يعملن كخادمات في المنازل، سواء في بلدانهن أو كعاملات مهاجرات. وحسب تقديرات منظمة العمل الدولية، يوجد في العالم ما لا يقل عن ٥٣ مليون شخص بالغ يعملون في المنازل؛ وتشكل النساء نسبة ٨٣ في المائة منهم[٢٥]. ولا تُعرف النسبة المئوية التي تشكلها نساء الشعوب الأصلية، لكن البيانات القليلة المتاحة تشير إلى أنهن قد يشكلن الأغلبية في بعض البلدان والمناطق. وغالبا ما تواجه هؤلاء النساء ظروف عمل مشينة، والاستغلال في العمل، وانتهاكات حقوق الإنسان، دون أن يتسنى لهن اللجوء إلى القضاء للانتصاف في كثير من الأحيان. وفي هذا السياق، تلاحظ المقررة الخاصة أن اتفاقية العمال المترليين (اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٨٩) دخلت حيز النفاذ في

---

(٢٣) انظر Bedoya Silva-Santisteban and Bedoya Garlan, working documents: El trabajo forzoso en la extracción de la madera en la Amazonía Peruana; Enganche y servidumbre por deudas en Bolivia; Servidumbre por deudas y marginación en el chaco de Paraguay;ILO, 2005; Guidelines for combating child labour among indigenous and tribal peoples, ILO, 2006; United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues, mission to Paraguay, report and recommendations, 2009, available at: http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/UNPFII_Mission_Report__Paraguay_EN.pdf United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues, mission to Bolivia, report and recommendations, 2009, available at: http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/UNPFII_Mission_Report_Bolivia%20_EN.pdf.

(٢٤) تعليقات الهيئات الإشرافية لمنظمة العمل الدولية متاحة في قاعدة بيانات معايير العمل الدولية التابعة لمنظمة العمل الدولية على العنوان التالي: www.ilo/normlex.

(٢٥) *Domestic Workers Across the World: Global and regional statistics and the extent of legal protection*, ILO, 2013.

أيلول/سبتمبر ٢٠١٣. وتهدف هذه الاتفاقية إلى توسيع نطاق حقوق العمل الأساسية لعمال المنازل في جميع أنحاء العالم، ويمكن أن تكون صكاً هاما بالنسبة لنساء الشعوب الأصلية.

٧٠ - وتعرب المقررة الخاصة عن استعدادها للتعاون مع البلدان المصدقة على الاتفاقية، ومنظمات الشعوب الأصلية، لا سيما المنظمات النسائية، ومنظمة العمل الدولية وغيرها لتحسين المعرفة بهذا الصك وتنفيذه بالشراكة مع الشعوب الأصلية، وبالتالي إحداث فرق ملموس في حياة العديد من عمال المنازل من الشعوب الأصلية.

وضع نساء الشعوب الأصلية

٧١ - عند النظر إلى البيانات الاقتصادية والاجتماعية المتاحة والمصنفة حسب العرق والجنس، لا يمكن الشك في أن نساء الشعوب الأصلية يواجهن أشكالا خاصة ومتشابكة من التمييز بسبب هويتهن الأصلية وجنسهن. فالتمييز الجنساني واقع مؤلم في معظم البلدان، ويوجد أيضا داخل بعض المجتمعات الأصلية حيث لا تشارك المرأة تقليديا، على سبيل المثال، في مؤسسات الحكم أو لا تشجَّع الفتيات على الدراسة. وباختصار، لا يزال العديد من نساء الشعوب الأصلية يواجهن تمييزا جنسانيا إضافيا، يؤدي إلى أوجه من الحرمان والتهميش، وفي الحالات القصوى إلى العنف والتشويه الجسدي والاتجار والدعارة وتقييد سبل اللجوء إلى العدالة. ومن ناحية أخرى، هناك وثائق وافرة تثبت الدور القوي والحاسم الذي تضطلع به نساء الشعوب الأصلية في كثير من مجالات الحياة، بما في ذلك إنتاج الغذاء وحفظ التنوع البيولوجي والتكيف مع تغير المناخ ونقل اللغات والثقافة والمعرفة وتسوية النزاعات وحفظ السلام.

٧٢ - وتلاحظ المقررة الخاصة أنه لا تزال هناك أصوات تميل إلى التقليل من شأن الجدل حول نساء الشعوب الأصلية، إما باعتبار تهميشهن وانتهاك حقوقهن أثرا من آثار ''الثقافة والتقاليد''، وإما بتصوير صراع زائف أو فجوة زائفة بين الحقوق الجماعية للشعوب الأصلية والحقوق الفردية لنساء الشعوب الأصلية. وتعارض المقررة الخاصة هذه الآراء بقوة وتشدد على تكامل الحقوق الجماعية والفردية وتعزيز بعضها بعضا. فتحقيق الحقوق الفردية للرجال والنساء من الشعوب الأصلية يتوقف على إعمال حقوقهم الجماعية في تقرير المصير، بما في ذلك الثقافة واللغة والأراضي والأقاليم. ويجب كذلك على المجتمعات الأصلية أن تسترشد بحقوق الإنسان العالمية إذ أنها تعزز مؤسسات الحكم والعادات والتقاليد لديها وتطورها، بمشاركة كاملة لنساء الشعوب الأصلية.

٧٣ - وفي هذا السياق، تؤكد المقررة الخاصة، بالاتفاق مع اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، على ضرورة تفسير كل من إعلان حقوق الشعوب الأصلية والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ضمن الإطار العام لحقوق الإنسان والحريات الأساسية[٢٦]. ويعني هذا أن الحقوق الثقافية لا يمكن التذرع بها للحد من نطاق حقوق الإنسان الدولية، أو التعدي عليها. وهذا المبدأ مؤكد صراحة في المادة ٣٤ من الإعلان التي تنص على أن ”للشعوب الأصلية الحق في تعزيز وتطوير (...) نظمها القانونية والحفاظ عليها، وفقا للمعايير الدولية لحقوق الإنسان“.

٧٤ - وترحب المقررة الخاصة بنشوء منظمات وشبكات نساء الشعوب الأصلية وانتشارها في جميع أنحاء العالم على المستويات المحلي والوطني والإقليمي والدولي[٢٧]. فهذه المنظمات دينامية وعبرت بقوة وشدة، خلال فترة قصيرة نسبيا، عن شواغل نساء الشعوب الأصلية وأولوياتهن وتطلعاتهن، سواء فيما يتعلق بحقوقهن الفردية أو حقوقهن كأعضاء في جماعات الشعوب الأصلية.

٧٥ - وستركز المقررة الخاصة بشكل خاص، كما أشارت في تقريرها إلى مجلس حقوق الإنسان (A/HRC/27/52)، خلال فترة ولايتها، على القضايا التي تواجهها نساء الشعوب الأصلية، وستبذل جهدا خاصا للعمل بشكل وثيق مع نساء الشعوب الأصلية حرصا على معالجة شواغلهن باستمرار فيما تضطلع به من عمل. وفي إطار هذه الجهود، سوف تسعى جاهدة لتكملة عمل سائر المكلفين بولايات والكيانات الفاعلة في هذا المجال، بما في ذلك المقررة الخاصة المعنية بالعنف ضد المرأة، والفريق العامل المعني بالتمييز ضد المرأة في القانون والممارسة، واللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة.

الحوكمة

٧٦ - لا بد للدول من التشاور مع الشعوب الأصلية وضمان مشاركتها قبل اتخاذ تدابير تشريعية أو إدارية أو اعتماد مشاريع تؤثر عليها. وقد أثيرت شواغل في هذا الصدد باستمرار في سياق الاستراتيجيات والبرامج الرامية إلى بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية.

٧٧ - وتتمثل الخطوة الأولى لوضع خطط وبرامج تنمية ملائمة، في سياق الأهداف الإنمائية للألفية وما بعدها، في تقييم الاحتياجات وتحديد الأولويات ووضع خطط عمل

---

(٢٦) E/C.12/GC/21، الفقرة ١٨.

(٢٧) انظر قاعدة بيانات منظمات نساء الشعوب الأصلية التابعة للمنتدى الدولي لمنظمات نساء الشعوب الأصلية على العنوان التالي: http://www.fimi-iiwf.org/organizaciones.php.

استراتيجية تتضمن أهدافا وأطرا لتنفيذها، بمشاركة الشعوب الأصلية. ويمكن أيضا أن يتم التخطيط الذي يأخذ بعين الاعتبار ويتضمن خطوات لتنفيذ حقوق الشعوب الأصلية ضمن السياق العام لاستراتيجيات التعليم والصحة والإسكان والحد من الفقر وتنمية الموارد (انظر الوثيقة A/HRC/24/41، الفقرات ٤٩-٥١)، وفي مجالات أخرى. وإشراك الشعوب الأصلية منذ البداية في التخطيط وطوال مراحل التنفيذ، الأمر الذي يساهم إلى حد بعيد في تسهيل تنفيذ الأهداف الإنمائية الأساسية فيما يتعلق بالشعوب الأصلية، لا يزال خطوة تُغفل في كثير من الأحيان.

٧٨ - وخلص استعراض مكتبي للتقارير القطرية بشأن تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، أجرته أمانة منتدى الأمم المتحدة الدائم المعني بقضايا الشعوب الأصلية في عام ٢٠٠٨ إلى أن ٨٠ في المائة من التقارير التي تم استعراضها لا تعالج قضايا الشعوب الأصلية كما ينبغي؛ ولم يتضمن أي من التقارير بيانات مفصلة ومستمرة؛ ولم يتم إعداد أي من التقارير بالتشاور مع الشعوب الأصلية[٢٨]. وعلى المستوى الدولي، خلصت استعراضات مماثلة لمختلف التقييمات القطرية المشتركة وأطر عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، التي تشكل الإطار الرئيسي للمساعدة الإنمائية التي تقدمها منظومة الأمم المتحدة على الصعيد القطري، إلى أن الشعوب الأصلية لا تشارك إلا قليلا وأن معظم الأطر لا توفر بيانات مصنفة ومعايير متعلقة بتنمية الشعوب الأصلية[٢٩].

٧٩ - والآثار المترتبة على هذا الإغفال بسيطة ولكنها بعيدة المدى، فإذا لم تؤخذ احتياجات الشعوب الأصلية واهتماماتها بعين الاعتبار في هذه الأطر العامة التي تضعها الحكومات وتدعمها منظومة الأمم المتحدة وغيرها من الجهات المانحة الثنائية والمتعددة الأطراف، فإنها قد تُستبعد بكل بساطة من جهود التنمية، بل قد يؤدي ذلك إلى تقويض حقوقها بصورة أكبر.

٨٠ - ومن الناحية الإيجابية، فإن المقررة الخاصة على علم بعدة أمثلة على جهود التنمية الشاملة والتعاونية المبذولة دعما للشعوب الأصلية. وتتنوع هذه الجهود ما بين برامج واسعة

---

(٢٨) انظر B. Hartley, *MDG Reports and Indigenous Peoples: A Desk Review*, No. 3, secretariat of the United Nations Permanent Forum on Indigenous Peoples, 2008.

(٢٩) M. Lopez, Integration of Indigenous Peoples' Perspectives in Country Development Processes: Review of selected CCAs and UNDAFs, secretariat of the United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues, (2007); A.K. Nongkynrih, Integration of Indigenous Peoples Perspectives in Country Development Processes: Review of selected CCAs and UNDAFs, secretariat of the United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues (2008).

النطاق لترسيم حدود أراضي الشعوب الأصلية وتطوير التعليم المتعدد الثقافات والمزدوج اللغة على المستوى الوطني، والمشاريع الصغيرة التي تنفذها المجتمعات الأصلية مباشرة لتلبية أولوياتها الخاصة. وتقدمت بعض الدول أيضا في بناء آليات منتظمة ومؤسسية للتشاور والمشاركة، تكفل تأثير الشعوب الأصلية في تخطيط الاستراتيجيات والبرامج الإنمائية وتنفيذها.

٨١ - وداخل منظومة الأمم المتحدة، كانت هناك بعض الأمثلة الهامة على إنشاء منابر للحوار على الصعيد القطري بين الشعوب الأصلية وكيانات المنظومة. وفي هذا السياق، تؤكد المقررة الخاصة أنه يجب على الدول ووكالات الأمم المتحدة، وفقا للمادتين ٤١ و ٤٢ من إعلان حقوق الشعوب الأصلية ومجموعة صكوك حقوق الإنسان الأوسع نطاقا، أن تحترم حق الشعوب الأصلية في المشاركة في التدخلات الإنمائية التي تؤثر عليها وأن يتم التشاور معها بشأن هذه التدخلات.

٨٢ - ويقتضي تصميم الخطة العالمية للتنمية لما بعد عام ٢٠١٥ تحديد الجهود الرامية إلى إنشاء آليات حوكمة شاملة وملائمة للتشاور والمشاركة على الصعيدين الوطني والدولي للوقاية من التطورات المفروضة وباعتبارها شرطا أساسيا لتحقيق نتائج التنمية المستدامة. وينبغي لهذه المتطلبات الأساسية للحوكمة أن تنعكس بوضوح في الإطار الموضوع لتحقيق أهداف التنمية المستدامة.

خامسا - الاستنتاجات والتوصيات من أجل وضع أهداف التنمية المستدامة

٨٣ - إن إقامة شراكات مع الشعوب الأصلية لوضع استراتيجيات رامية إلى الإعمال التدريجي لحقوقها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ليست واجبا على الدول بمقتضى العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وإعلان حقوق الشعوب الأصلية فحسب، وإنما هي أيضا مساهمة قيمة في تعزيز تنوع النظم المستدامة لكسب العيش والاقتصادات التي تشمل النهج السوقية وغير السوقية ونهجا أخرى لتقاسم الثروات والموارد بطريقة أكثر إنصافا واستدامة.

٨٤ - وتشير المقررة الخاصة في ختام تقريرها الأول المقدم إلى الجمعية العامة، إلى الفرصة الفريدة المتاحة أمام المجتمع العالمي لاستخدام عمليات التصميم والتنفيذ والرصد المرتبطة بأهداف التنمية المستدامة لمعالجة التمييز المستمر ضد الشعوب الأصلية، كأفراد وكجماعات، وفيما يتعلق بسبل الاستفادة من التدخلات الإنمائية ومدى كفايتها.

٨٥ - والتغلب على التمييز ضد الشعوب الأصلية، ونساء الشعوب الأصلية على وجه الخصوص، يتطلب تضافر الجهود واتخاذ تدابير خاصة في كثير من الحالات. وتعرب المقررة الخاصة عن أملها في أن يكون المجتمع الدولي مستعدا لاتخاذ الخطوات اللازمة لإنهاء الظلم التاريخي الذي ارتكب ضد الشعوب الأصلية، وتقدم التوصيات التالية لهذا الغرض:

(أ) ينبغي استخدام عمليات تحديد أهداف التنمية المستدامة وتنفيذها ورصدها كوسيلة لتلبية تطلعات الشعوب الأصلية إلى تنمية تتولى زمامها، ولتحقيق المساواة في نتائج التنمية. وسيتطلب ذلك مشاركة الشعوب الأصلية مشاركة كاملة وفعالة في تحديد الأهداف وتنفيذها ورصدها على الصعيدين الدولي والوطني، بما في ذلك إنشاء آليات منتظمة للتشاور والمشاركة؛

(ب) يتيح الطابع الشمولي لأهداف التنمية المستدامة المقترحة فرصة فريدة لإبراز ومعالجة أوجه التفاوت القائمة بين الشرائح المنتمية إلى الشعوب الأصلية وغير المنتمية إليها من سكان جميع البلدان في جميع أنحاء العالم. ولرصد التمييز، ينبغي تصنيف البيانات في عمليات جمع البيانات المتكررة، مثل تعداد السكان والمساكن، وذلك باستخدام التحديد الذاتي للهوية كمعيار رئيسي للتعرف على الشعوب الأصلية. وينبغي وضع مؤشرات إضافية وعمليات معينة لجمع البيانات ذات الصلة لرصد الجوانب الأساسية للتنمية التي تحددها الشعوب الأصلية بنفسها، مثل ضمان الحيازة فيما يتعلق بالأراضي والأقاليم والموارد الطبيعية؛

(ج) ينبغي للدول أن تعتمد تدابير عامة لضمان احترام حقوق عمال الشعوب الأصلية، فضلا عن تدابير خاصة لمعالجة وضع المجموعات الأكثر تعرضا للعمل القسري، وعمالة الأطفال، والاستغلال الجنسي والاتجار؛

(د) ينبغي التصدي لمظاهر الحرمان التي تواجهها الشعوب الأصلية فيما يتعلق بالتعليم والصحة من خلال تحديد العوامل المتعددة المؤدية إلى التهميش، واتباع نهج سياساتية متكاملة تعالج الأسباب المتشابكة لأوجه الحرمان، ووضع أهداف وطنية محددة للنتائج الخاصة بالشعوب الأصلية في مجالي الصحة والتعليم وجمع بيانات مصنفة ومحددة لرصد التقدم المحرز؛

(هـ) ينبغي إشراك الشعوب الأصلية في تصميم وتقديم الخدمات الاجتماعية الملائمة، خاصة في قطاعي التعليم والصحة، مع إدراك أن تقديم خدمات ملائمة من الناحية الثقافية ليس من متطلبات المعايير الدولية لحقوق الإنسان فحسب، بل لها صلة أيضا بتحقيق نتائج أكبر.