الأمم المتحدة

E/C.19/2003/8

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

Distr.: General
4 March 2003
Arabic
Original: English

المنتدى الدائم المعني بقضايا السكان الأصليين
الدورة الثانية
نيويورك، ١٢ - ٢٣ أيار/مايو ٢٠٠٣
البند ٧ من جدول الأعمال المؤقت*
المجالات الصادر بها تكليف

معلومات وردت من منظومة الأمم المتحدة

برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية

موجز

* E/C.19/2003/1.

180303 180303 03-26841 (A)

يسترشد برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (موئل الأمم المتحدة)، لدى سعيه لتلبية احتياجات الفئات الضعيفة والمحرومة بما فيها السكان الأصليون، بجدول أعمال الموئل وكافة الصكوك الدولية الأخرى والإطار المتعلق بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية وحقوق الإنسان. وإذ يركز موئل الأمم المتحدة على الشمولية في المستوطنات البشرية والإدماج الاجتماعي وإعمال حقوق السكن، يضطلع بأنشطته المتعلقة بالسكان الأصليين في إطار ثلاث مبادرات، هي الحملة العالمية للإدارة الحضرية، والحملة العالمية لضمان حيازة الأراضي، وبرنامج الأمم المتحدة لحقوق السكن. واستجابة للنتائج وللطلبات المنبثقة عن الدورة الأولى للمنتدى الدائم المعني بقضايا السكان الأصليين، يضطلع موئل الأمم المتحدة، بالاشتراك مع مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، بمشروع بحثي محدد بشأن حق السكان الأصليين في السكن. والهدف من هذه الدراسة هو تحديد الحالة الراهنة لحماية وتعزيز حقوق السكن للسكان الأصليين، والعقبات التي تقف في وجه ذلك، والحلول العملية لتحقيق مزيد من هذه الحماية. وسيوجه اهتمام خاص إلى مختلف عناصر الحق في السكن الملائم، كالحيازة الآمنة، والحصول على السكن، والقدرة على امتلاكه، والكفاية الثقافية، وسيجري تحليل ذلك في سياق السكان الأصليين. وسيتم ربط مبدأي المساواة وعدم التمييز بكل من هذه العناصر طيلة البحث. وستوفر هذه الدراسة تجميعا للمعلومات، وتحليلا للحالة الراهنة، ومنظورا تطلعيا للإجراءات على مختلف المستويات، مما يمكن أن يسهم في إدخال تحسينات على حياة السكان الأصليين، لا سيما النساء منهم. ولن تحلل هذه الدراسة الصكوك الحالية ذات الصلة فيما يتعلق بالسكن الملائم والسكان الأصليين فحسب، بل ستستعرض وتحلل كيفية الربط بين هذه العناصر. كما ستتناول قضايا مثل ما إذا كانت هناك حاجة إلى وضع نماذج جديدة أو تفسير للحقوق ذات الصلة. وسيكون المستفيدون من هذه الدراسة هم صانعو السياسة الذين يعالجون حقوق السكان الأصليين عموما وحقوق السكن بوجه خاص، والباحثون، والممارسون، والمنظمات التي تعمل بشأن القضايا ذات الصلة. وسيكون المستفيدون النهائيون هم السكان الأصليون، وخصوصا نساء السكان الأصليين، الذين قد يستطيعون استعمال نتائج هذا التقرير البحثي وتوصياته لتحسين ظروفهم المعيشية.

أولا – معلومات أساسية وسياق عام

١ – يؤيد برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (موئل الأمم المتحدة) ويعزز مبدأ وإطارا قائمين على حقوق الإنسان من أجل التنمية، والمبدأ القائل إن الحق في التنمية وغيره من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية هي من حقوق الإنسان غير القابلة للتصرف، حيث يحق لكل فرد ولكل الشعوب أن يشاركوا في منافع التنمية وأن يساهموا فيها ويتمتعوا بها. ويعمل موئل الأمم المتحدة في سبيل بلوغ هذا الهدف، مع تركيز على زيادة إشراك المجتمع وزيادة الإدماج فيه، وعلى إحقاق الحق في السكن كوسيلة فعالة لتحسين الأوضاع المعيشية في المستوطنات البشرية.

٢ – وبهذا النهج وفي هذا الإطار، يسترشد موئل الأمم المتحدة بمعاهدات حقوق الإنسان ويتلقى التوجيه من هيئات رصد الامتثال لها، وفي المقام الأول، من جدول أعمال الموئل، في سبيل تعزيز رفاه الفقراء الذين يعيشون في المناطق الحضرية والفئات الضعيفة والمحرومة، ومنها السكان الأصليون، وحماية حقوقهم في الأرض والسكن والملكية وغيرها من الموارد الاقتصادية.

٣ – وجدول أعمال الموئل يتناول قضايا السكان الأصليين بإسهاب: فـ ١٤ فقرة من أصل ٢٤١ فقرة في جدول أعمال الموئل تشير إلى هذا العنوان، وتفصل بشأن الظروف الراهنة والتدابير التي يلزم اتخاذها. والفقرة ١٢٢، على وجه الخصوص، توفر توجيها موسعا لحكومات السكان الأصليين وقادة مجتمعاتهم بغية تشجيع تقدم السكان الأصليين المطرد وضمان مشاركتهم الكاملة في تنمية المناطق الريفية والحضرية التي يعيشون فيها، مع الاحترام الكامل لثقافاتهم ولغاتهم وتقاليدهم وتربيتهم ومنظماتهم الاجتماعية وأنماط مستوطناتهم.

٤ – ويسعى موئل الأمم المتحدة، بهدف الأهداف وهذا التوجيه، ومن خلال أنشطته المتنوعة، إلى توعية واضعي السياسات وأصحاب المصالح لدى الحكومات المركزية والمحلية، وإلى النهوض بقدراتهم، كيما يتسنى لهم معالجة قضايا الإسكان والأراضي والملكية وغيرها من القضايا الاجتماعية – الاقتصادية باتخاذ تدابير أكثر فعالية تتصل بتعزيز وحماية وإحقاق حقوق الإنسان لجميع السكان، بمن فيهم فقراء المناطق الحضرية، والمنتمون إلى فئات ضعيفة ومحرومة، والسكان الأصليون، الذين يعيشون في المستوطنات البشرية. ويتم التركيز بوجه خاص في هذه العملية على احتياجات نساء السكان الأصليين، اللواتي لا يتمتعن في كثير من الحالات والمجتمعات بما يتمتع به الرجال من مركز ومنافع.

٥ – عمد موئل الأمم المتحدة، منذ انعقاد مؤتمر الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل الثاني) في عام ١٩٩٦، إلى تكثيف أنشطته بشأن قضايا تتعلق بشمولية المدن وإحقاق

حقوق الإنسان عموما وحقوق السكن خصوصا، مع تركيز خاص على حقوق الفقراء والفئات الضعيفة والمحرومة، بما في ذلك السكان الأصليون، الذين يعيشون في المستوطنات البشرية. وإجراءات موئل الأمم المتحدة ذات الصلة في هذه السياقات تنفذ كجزء من حملتيه العالميتين وكإسهام فيهما، وهما: الحملة العالمية للإدارة الحضرية والحملة العالمية لضمان حيازة الأراضي.

الحملة العالمية للإدارة الحضرية

٦ - شن موئل الأمم المتحدة الحملة العالمية للإدارة الحضرية مع التركيز الاستراتيجي على تخفيف الفقر في المناطق الحضرية. وقد جاءت هذه الحملة نتيجة لتوافق في الرأي آخذ في الظهور بأن لنوعية الإدارة الحضرية أثرا هائلا في الجهود الرامية إلى تخفيف الفقر. فكثير من السلطات المحلية، مثلا، تتحكم بمسائل متصلة بإمكانية الاستفادة من الأراضي والسكن والهياكل والخدمات الأساسية، وبكلفتها ووضع لوائح ناظمة لها. كما أنها تتولى المسؤولية عن التنمية الاقتصادية المحلية، بما في ذلك القطاع غير الرسمي. وعلاوة على ذلك، فإن لقدرة فقراء المناطق الحضرية والفئات الضعيفة والمحرومة، بما فيها السكان الأصليون، على المشاركة الفعالة في عمليات اتخاذ القرارات على الصعيد المحلي أثرا كبيرا على ما إذا كانت الخطط الاستراتيجية تصمم وتنفذ لتلبية احتياجاتهم واهتماماتهم.

الحملة العالمية لضمان حيازة الأراضي

٧ - إن الحملة العالمية لضمان حيازة الأراضي، التي شنت في تموز/يوليه ٢٠٠٠، هي أداة من أدوات الأمم المتحدة لحشد الدعم، الغرض منها تعزيز حق فقراء المناطق الحضرية، وغيرهم من الفئات الضعيفة والمحرومة، بما في ذلك السكان الأصليون، في المشاركة في عمليات النهوض بالمستوطنات البشرية والتنمية الحضرية. وهي تعمل على تطبيق أشكال آمنة من الحيازة وتشجع على التفاوض كبديل عن الإخلاء القسري، فتعمل بذلك على تعزيز التعاون بين الحكومات على جميع مستوياتها وفقراء المناطق الحضرية والفئات الضعيفة والمحرومة، بما فيها السكان الأصليون. وتعتبر الحيازة الآمنة نقطة دخول استراتيجية لاستئصال الفقر في المناطق الحضرية. فبالحيازة الآمنة، يزيد الاحتمال بأن يقوم من يعيشون ويعملون في المستوطنات البشرية غير الرسمية باستثمار مواردهم في المأوى والخدمات الأساسية، واستغلال الاستثمارات العامة واجتذاب الاستثمارات الخاصة. وعلاوة على ذلك، فإن ضمان حيازة الأراضي يعمل على إدماج سكان الأحياء الفقيرة بوجه عام وفقراء المناطق الحضرية وغيرهم من الفئات الضعيفة والمحرومة، بمن فيهم السكان الأصليون، بوجه خاص، في المجتمع كمواطنين حضريين.

برنامج الأمم المتحدة لحقوق السكن

٨ - دعما للأنشطة الوارد ذكرها أعلاه، وبالتعاون مع مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، وامتثالا لقرار لجنة المستوطنات البشرية ٧/١٦ ولقراري لجنة حقوق الإنسان ٢٨/٢٠٠١ و ٣٤/٢٠٠١، شرع موئل الأمم المتحدة في برنامج الأمم المتحدة لحقوق السكن. والهدف الرئيسي من هذا البرنامج هو تعزيز العملية العالمية المتمثلة في الإحقاق الكامل والتدريجي لما لفقراء المناطق الحضرية والفئات الضعيفة والمحرومة، بما فيها السكان الأصليون، من حق الإنسان في سكن ملائم، والإسهام في هذه العملية.

٩ - ولبرنامج الأمم المتحدة لحقوق السكن، فضلا عن التركيز العام على حق الجميع في سكن ملائم، تركيز خاص على حقوق الفئات الضعيفة والمحرومة، بما في ذلك السكان الأصليون. كذلك فإن من الأهداف المباشرة لهذا البرنامج تعزيز الوعي واتخاذ التدابير الفعالة بشأن أبعاد الحق في السكن من حيث نوع الجنس. فتعزيز وحماية حقوق نساء السكان الأصليين المتساوي في السكن والأرض والملكية هو جزء لا ينفصل عن هذا الهدف. ورغم أن الأبحاث بشأن حقوق السكان الأصليين ركزت حتى الآن بصورة رئيسية على حقوقهم في الأرض، ما زالت الحاجة تدعو إلى تحديد المدى الذي وصلت إليه حقوق السكان الأصليين في السكن من حيث الاعتراف بها وتنفيذها.

ثانيا - التركيز الحالي والأنشطة الراهنة

١٠ - على نحو ما ذكرت المديرة التنفيذية لموئل الأمم المتحدة في كلمتها الموجهة إلى المنتدى الدائم في دورته الأولى، شرع برنامج الأمم المتحدة لحقوق السكن - الذي يجري تنفيذه بصورة مشتركة بين موئل الأمم المتحدة ومفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان - في دراسة بشأن حق السكان الأصليين في السكن. وينتظر أن تستكمل هذه الدراسة في نهاية عام ٢٠٠٣.

١١ - وهدف الدراسة هو تحديد الحالة الراهنة للعقبات الكامنة في وجه تحقيق حماية أكبر وتعزيز لحقوق السكان الأصليين في السكن، والحلول العملية لها. وسيوجه اهتمام خاص لمختلف عناصر الحق في السكن الملائم، كالحيازة الآمنة، والحصول على السكن، والقدرة على امتلاكه، والكفاية الثقافية، وسيجري تحليل ذلك في سياق السكان الأصليين. وسيتم ربط مبدأي المساواة وعدم التمييز بكل من هذه العناصر طيلة البحث. وستوفر هذه الدراسة تجميعا للمعلومات، وتحليلا للحالة الراهنة، ومنظورا تطلعيا للإجراءات على مختلف المستويات، مما يمكن أن يسهم في إدخال تحسينات على حياة السكان الأصليين، لا سيما

النساء منهم. ويوجد فريق، اشترك موئل الأمم المتحدة ومفوضية حقوق الإنسان بتنظيمه، يعمل بشأن هذه المبادرة، كما تم التعاقد مع خبير استشاري للعمل بشأن هذا الموضوع بالتحديد.

١٢ - وسيكون المستفيدون من هذه الدراسة هم صانعو السياسة الذين يعالجون حقوق السكان الأصليين عموما وحقوق السكن بوجه خاص، والباحثون، والممارسون، والمنظمات التي تعمل بشأن القضايا ذات الصلة. وسيكون المستفيدون النهائيون هم السكان الأصليون، وخصوصا نساء السكان الأصليين، الذين قد يستطيعون استعمال نتائج هذا التقرير البحثي وتوصياته لتحسين ظروفهم المعيشية.

١٣ - وستضطلع الدراسة باستعراض لظروف السكان الأصليين، كما تتضمن تركيزا على حقوق نساء السكان الأصليين المتساوية في السكن الملائم. وبالاستفادة مما نشره موئل الأمم المتحدة ومفوضية حقوق الإنسان بصدد الأراضي والإسكان والملكية وحقوق الإرث، ستستعرض الدراسة أيضا مصادر الأمم المتحدة الأخرى، وأكثر من ذلك، المصادر الآتية من غير الأمم المتحدة. ثم إن مفوضية حقوق الإنسان ستعد استبيانا بشأن هذا الموضوع البحثي وترسله إلى شبكات/منظمات السكان الأصليين. كما سيتم الاتصال قدر الإمكان بشبكات السكان الأصليين في المناطق الجغرافية أو مجالات التركيز الموضوعية، كما ستُجرى مقابلات مع رجال ونساء يمثلون هذه الشبكات، وكذلك مع كل من له صلة بهذا الموضوع من خبراء ومنظمات.

١٤ - ولن تحلل هذه الدراسة الصكوك القائمة ذات الصلة فيما يتعلق بالسكن الملائم والسكان الأصليين فحسب، بل ستستعرض وتحلل كيفية الربط بينها. كما ستتناول ما إذا كانت هناك ضرورة لوضع نماذج جديدة للحقوق ذات الصلة أو تفسير لها. وضمن هذا السياق، ستركز الدراسة على النقاط الرئيسية التالية:

- سيجري تحليل مفهوم ''الأصليين'' في سياق البلدان النامية والمتقدمة النمو على السواء. وستقدم دراسات حالة بالنسبة لكافة المناطق الرئيسية، ومنها أفريقيا وآسيا واستراليا ونيوزيلندا وأوروبا وأمريكا الشمالية وأمريكا الجنوبية.

- سيوضع تركيز خاص على المستوطنات البشرية والاستبعاد (المستوطنات ذات الأحجام المختلفة كالمناطق الحضرية والمدن متوسطة الحجم والمستوطنات الصغيرة، بما في ذلك المستوطنات الريفية والحالات الخاصة بالسكان الأصليين مثل ''الاحتياطيين'' و ''من الاحتياطيين'').

- وعند تناول الحق في السكن، سيجري تفصيل لأبعاد الكفاية الثقافية على وجه التحديد.

- سيجري تحليل حالات الإخلاء، وخصوصا حالات الإخلاء القائمة على أساس التنمية، في سياق السكان الأصليين.

- سيتم توثيق الممارسات الجيدة والسيئة فيما يتعلق بحق السكان الأصليين في المسكن الملائم (وستشكل نتائج هذا البحث وتقييم هذه النتائج في السياق المحلي والوطني الأساس لهذا التقييم. وإن الوثائق الرئيسية للسياسة العامة/المعلومات فيما يتصل بهذا الموضوع كالتعليقات العامة الآتية من اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، واللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، وجدول أعمال الموئل، ووثائق برنامج الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، ستوفر أيضا إطارا توجيهيا لهذا الغرض).

- سيجرى استعراض وتحليل للصكوك الدولية وما يتصل بها من معايير تتعلق بالسكان الأصليين، بمن فيهم نساء السكان الأصليين، وخصوصا فيما يتصل بحقوقهن في السكن. وينبغي أن يشتمل هذا الاستعراض على تقييم لنقاط الضعف الممكنة، والمجالات التي قد تتطلب وضع صكوك جديدة.

- سيجرى استعراض وتحليل للتشريعات الوطنية القائمة التي تعزز وتحمي حقوق السكان الأصليين في السكن بما في ذلك الأرض والملكية.

- سيُستكشف وجود تمييز في القانون والسياسات والممارسات ضد السكان الأصليين عموما، وضد نساء السكان الأصليين على وجه الخصوص فيما يتعلق بحصولهن على الأرض والسكن والملكية والإرث وإدارتهن لذلك.

- سيجري خلال مجرى الدراسة، تجميع للبيانات الإحصائية المتفرقة المتاحة بشأن السكان الأصليين وتحليل لها في مقابل باقي السكان للتوصل إلى صورة كلية للتمييز/ الاستبعاد الذي يواجهه السكان الأصليون.

- سيجري تحليل للمبادرات الأخرى التي تتعلق باستئصال الممارسات التمييزية ضد السكان الأصليين، وخصوصا ضد المرأة فيما يتعلق بالاعتراف بحقوقهن في السكن وإعمال هذه الحقوق.

- من الضروري الربط بين حقوق السكن للسكان الأصليين ومسألة حالة الحقوق المتعلقة بالأراضي، وخصوصا حيثما أُممت أو صودرت أراضي السكان الأصليين

باسم المصالح الوطنية، مما قد يتمخض عنه في كثير من الحالات إخلاء قسري أو نزوح للسكان الأصليين لا من أراضيهم فحسب بل كذلك من مساكنهم. ومن المهم أيضا تحليل كل من الخصخصة وتأميم الأراضي وأثرهما على الحق في السكن.

ثالثا – علاقة أنشطة موئل الأمم المتحدة بالقضايا التي أكدت عليها الدورة الأولى للمنتدى الدائم، التي تتطلب اتخاذ إجراءات من قِبَل منظمات الأمم المتحدة وهيئاتها

١٥ – على نحو ما ورد شرحه أعلاه في الجزأين الأول والثاني، يتناول موئل الأمم المتحدة معظم القضايا التي أثيرت في الدورة الأولى للمنتدى الدائم ضمن إطار أنشطته العامة التي تهدف إلى تحسين ظروف معيشة الفئات الضعيفة والمحرومة، بما في ذلك السكان الأصليون، ومن خلال مبادرته البحثية المحددة بشأن حق السكان الأصليين في السكن، الجارية في إطار برنامج الأمم المتحدة لحقوق السكن الذي ينفذ بالاشتراك مع مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. وقد وضعت هذه المبادرة استجابة للفقرات ٣ (أ) و ٢٥ (هـ) و (ح) من الفصل الأول من تقرير المنتدى الدائم عن دورته الأولى. كما ستسهم هذه الدراسة في عمل الأمم المتحدة على نطاق المنظومة، المبين والمطلوب في الفقرات ٣ (أ) و ٣ (ب) و ٣ (ج) و ٨ و ٢٤ من الفصل الأول من نفس التقرير، وكذلك في متطلبات الفقرة ٥ من قرار الجمعية العامة ١٩١/٥٧.

١٦ – وبالنسبة لإسهام موئل الأمم المتحدة عموما، تجدر الإشارة إلى أن موئل الأمم المتحدة يشدد على ضرورة تفصيل البيانات في عمله كي يتناول على نحو أكثر فعالية حاجات الفئات الضعيفة والمحرومة، بما في ذلك السكان الأصليون. والحقيقة هي أن المشروع البحثي المحدد بشأن حق السكان الأصليين في السكن، وأنشطة جمع المعلومات والبيانات المخطط لها فيما يتعلق برصد وتقييم التقدم المحرز نحو الأهداف الإنمائية للألفية، وخصوصا الهدف ١١ الخاص بالأحياء الفقيرة، كل ذلك يهدف بصورة محددة إلى تفصيل البيانات.