الأمم المتحدة

E/C.19/2011/12

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

Distr.: General
10 March 2011
Arabic
Original: English

المنتدى الدائم المعني بقضايا الشعوب الأصلية

الدورة العاشرة

نيويورك، ١٦-٢٧ أيار/مايو ٢٠١١

البند ٣ (أ) من جدول الأعمال المؤقت*

متابعة توصيات المنتدى الدائم: التنمية الاقتصادية والاجتماعية

دراسة عن الشعوب الأصلية والشركات للبحث في الآليات والسياسات القائمة المتصلة بالشركات والشعوب الأصلية وتحديد الممارسات السليمة

مقدمة من المقررين الخاصين

موجز

في الدورة السابعة، عيَّن المنتدى الدائم المعني بقضايا الشعوب الأصلية ثلاثة من أعضائه مقررين خاصين لإجراء دراسة عن الشعوب الأصلية والشركات تبحث في الآليات والسياسات القائمة المتعلقة بالشركات والشعوب الأصلية وتحدد الممارسات السليمة. وفي الدورة الثامنة، مُددت ولاية المقررين الخاصين، وفي الدورة التاسعة المعقودة عام ٢٠١٠، عرض المقررون الخاصون ورقات غرفة اجتماع (انظر E/C.19/2010/9، الفقرة ٣). كما عُرضت قائمة مراجع مختارة من الوثائق الأساسية للأمم المتحدة عن القطاع الخاص وحقوق الشعوب الأصلية (المرجع نفسه، الفقرة ٦) مشفوعة بتوصيات بمواصلة تنفيذ الولاية المتعلقة بهذه الدراسة. ويورد هذا التقرير النتائج الرئيسية للدراسات المختلفة.

* E/C.19/2011/1.

280311 280311 11-25849 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

أولا – مقدمة

١ – تبحث هذه الدراسة في الآليات والسياسات القائمة المتعلقة بالشركات والشعوب الأصلية وتحدد أمثلة للممارسات الجيدة. وتشكل العلاقة بين الشركات والشعوب الأصلية قضية هامة وملحّة لأن حجم كلٍ من التنقيب عن الموارد والاستغلال المحتمل لأراضي الشعوب الأصلية وأقاليمها يؤثر على الشعوب الأصلية ومجتمعاتها المحلية. كما أن عدد الشركات عبر الوطنية من البلدان المتقدمة النمو العاملة في استغلال الموارد آخذ في الارتفاع. لذا، بات يتعين على الشركات أن تنظر في تطبيق المعايير الدولية كالمسؤولية الاجتماعية وحقوق الشعوب الأصلية في مشاريع تلك الشركات.

٢ – يضطلَع بتصميم وتنفيذ المشاريع الصناعية الواسعة النطاق التي تنطوي على التنقيب عن الموارد الطبيعية والتي تحدد التنمية الاقتصادية، في كلٍ من دول العالم تقريبا. وتؤثر هذه الأنشطة على الشعوب الأصلية لأنها تحد من نظم إدارتها التقليدية، وأماكنها المقدسة، ومراعيها ومساحاتها المخصصة للصيد وصيد السمك، الأمر الذي يقوض حياتها الاقتصادية والثقافية والروحية ويهدد وجود العديد منها.

٣ – إن رفاه الشعوب الأصلية ومستقبلها يعتمدان اعتمادا مباشرا على سياسات وممارسات الدول والمؤسسات والمنظمات الدولية. كما يعتمدان على إحقاق الحقوق السياسية والاقتصادية لتلك الشعوب وتنمية إمكاناتها البشرية، وتعزيز اقتصاداتها التقليدية وحماية بيئتها والتنظيم القانوني لعلاقاتها مع الشركات.

٤ – إلا أن الممارسات الشائعة للشركات الخاصة التي تستغل الهيدروكربون والمعادن والغابات والمياه والرياح وغيرها من الموارد الزراعية الموجودة في أراضي الشعوب الأصلية، لا تراعي للأسف حقوق الشعوب الأصلية. فهي تتجاهل، بل تنتهك، حقوقها، أفرادا وجماعات، وتجردها من أراضيها ومواردها الطبيعية.

٥ – بيد أنه ثمة عدد قليل من الحالات التي اتُبعت فيها ممارسات سليمة تتوافق مع المعايير الدولية والوطنية، وتنسجم مع مبادئ ومعايير المسؤولية الاجتماعية للشركات. ومع ذلك لا يزال القلق سائدا لأن مدونات قواعد السلوك مصممة للتركيز على مصالح وحقوق الشركات، التي تستخدم الأطر المعيارية العالمية لحماية مصالحها وتعزيز حقوقها ضمن التشريعات الوطنية. ويعكس ذلك مَيْل الدول إلى حماية مصالح الشركات التي تستثمر في بلدانها.

٦ - وهناك بالفعل صكوك دولية تحمي حقوق الشعوب الأصلية في التنمية. فإعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية والاتفاقية رقم ١٦٩ لمنظمة العمل الدولية يوعزان إلى الدول بالاعتراف بالحقوق المتأصلة للشعوب الأصلية في أراضيها ومواردها وفي الحكم الذاتي وهما لا يقصران هذه الحقوق على مجالي الاقتصاد والثقافة التقليديين. ويوصي هذان الصكان الدول بالتعاون مع الشعوب الأصلية وبإجراء مشاورات حقيقية معها بشأن أي مشروع يؤثر على أراضي آبائها وأقاليمهم ومواردهم. ويجب على الدول والقطاع الخاص أن تستحصل على الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة للشعوب الأصلية على أي مشاريع مقررة، وتبدي نية حسنة تجاهها، وتضمن مشاركتها التامة والفعالة وحصة لها مما تحققه من أرباح من هذه المشاريع.

ألف - العلاقة بين الشعوب الأصلية وأراضيها

٧ - تربط الشعوب الأصلية بأراضيها وأقاليمها علاقة عميقة تشكل جزءا أساسيا من هويتها وتضرب جذورها عميقا في ثقافتها وتاريخها، متجاوزة ما هو مادي ومرتقية إلى علاقة ذات طابع روحي مقدس. فالأرض بالنسبة إلى الشعوب الأصلية هي مصدر الحياة بأسرها. وتمتد هذه العلاقة لتشمل بنطاقها من جملة ما تشمل الموارد الطبيعية لتلك الشعوب والأجسام المائية والغابات والتنوع البيولوجي. فالأرض والإقليم يشكلان، في ذهنية الشعوب الأصلية، ''المجال الحيوي'' والضمانة لبقاء أجيال الحاضر والمستقبل.

٨ - كما تمكِّن الموارِدُ الطبيعية الشعوب الأصلية من ضمان أساس مادي لرفاهها[(١)]، وهو مفهوم يعبر عن حياة كاملة ومكمَّلة أساسها كرامة الشعوب وهويتها وحكمتها، منسجمة مع أمنا الأرض ونظم المعارف التقليدية للشعوب. وهو أيضا حياة متوازنة تقوم على نظرة إلى العالم تسودها المساواة تجسد الأبعاد الإنسانية والأخلاقية والشاملة ورؤيةً يعيش البشر فيها بوئام مع الطبيعة.

باء - العلاقة بين الشركات والدولة والشعوب الأصلية: التبعات العامة لأنشطة الشركات على الشعوب الأصلية

٩ - تاريخيا، طَبعت النزاعاتُ علاقات الشعوب الأصلية بالشركات التي تعمل على أراضيها وأقاليمها؛ فما برحت هذه الكيانات تنتهك وتتجاهل حقوق الشعوب الأصلية، أفرادا وجماعات، بما تعانيه من آثار سلبية ناجمة عن ممارسات الشركات العاملة في مجالي

(١) مفهوم ''الرفاه'' هو ترجمة لعبارة سوماك كاوساي من اللغة الكيشوية.

الصناعات الاستخراجية والطاقة. كما أن المفاوضات بين الطرفين محدودة وعادة ما تفاوض الشركات من موقع قوة.

١٠ - وغالبا ما تُعتبر أوجه عدم المساواة والتفاوت في العلاقة بين الشعوب الأصلية والدول والقطاع الخاص أمرا مسلَّما به لدى معالجة مسألة استغلال الموارد المستخرجة. وكما ذكر سابقا، ففي كثير من الحالات آثرت الدول ومسؤولوها خدمة مصالح الشركات على حساب مصالح الشعوب الأصلية، متذرعين بأن ذلك يصب في المصلحة الوطنية والعامة.

١١ - ويستند تحقيق العلاقات المتكافئة والمحقِّقة للمنفعة المتبادلة بين الشعوب الأصلية والشركات إلى الاعتراف بحقوق الشعوب الأصلية في أراضيها وأقاليمها ومواردها الطبيعية؛ وممارسة حقها في تقرير المصير؛ وتقيُّد الدول باحترام حماية حقوقها على النحو المنصوص عليه في القانون الدولي والأنظمة القانونية الوطنية؛ والحصول على موافقتها الحرة والمسبقة والمستنيرة لدى النظر في استغلال الموارد.

١٢ - وتشمل تبعات أنشطة الشركات عبر الوطنية بالنسبة إلى أراضي الشعوب الأصلية وأقاليمها عدم الاعتراف بحقوق ملكية الشعوب الأصلية لأراضيها والفقدان الفعلي لملكيتها؛ والطرد والتشريد والهجرة القسرية التي تؤثر لا فقط على طريقة عيشها بل أيضا على ثقافتها وتراثها الثقافي؛ ونهب مواردها الطبيعية وانتهاك الحق في استخدامها واستغلالها؛ وتدمير وتلويث البيئة والنظم الإيكولوجية؛ وتآكل التربة، وتقليص حجم تنوع النبات والحيوان وفقدان التنوع البيولوجي في أراضيها وأقاليمها؛ وخضوع أراضيها لضغط مستمر؛ وفقدان مواردها الطبيعية للصيد وصيد السمك والجمع والرعي وغير ذلك من الأنشطة الزراعية.

ثانيا - القانون الدولي وسياسات المؤسسات الدولية

١٣ - في السنوات الـ ٢٠ الماضية، أُحرزَ تقدم كبير في وضع أطر معيارية قانونية على الصعيد الدولي في ما يتعلق بحقوق الشعوب الأصلية وعلاقتها بالدول. ومن هذه الصكوك الاتفاقية رقم ١٦٩ لمنظمة العمل الدولية (اتفاقية الشعوب الأصلية والقبلية لعام ١٩٩٨) الملزِمة للبلدان التي صادقت عليها وأدرجتها في تشريعاتها الوطنية. وقد صادقت عليها حتى الآن ١٩ دولة، ١٥ منها من أمريكا اللاتينية. وباختصار، تعترف الاتفاقية بحق الشعوب الأصلية في أراضيها وأقاليمها؛ وقيمها الاجتماعية والدينية؛ وانطباق قانون الشعوب الأصلية؛ وإمكانية الحصول على الخدمات الصحية؛ والمساواة في الحصول على فرص العمل والتدريب؛ وعدم التمييز؛ واحترام الثقافات وطرق العيش. كما تعترف بحقها في تطبيق نماذج التنمية الخاصة بها.

١٤ - ومن الصكوك القانونية الدولية الأخرى ذات الصلة بحقوق الشعوب الأصلية، الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، التي تنص على معايير الدفاع عن حقوقها؛ واتفاقية حقوق الطفل، الموقعة عام ١٩٨٩؛ واتفاقية التنوع البيولوجي، ولا سيما المادة ٨ (ي) منها. كما تشكل الفقرة ٢٠ من إعلان وبرنامج عمل فيينا الذي اعتمده المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان في ٢٥ حزيران/يونيه ١٩٩٣، صكا ذا صلة.

ألف - القانون الدولي

١٥ - ثمة أطر معيارية دولية أخرى يمكن أن تؤكد أيضا على حقوق الشعوب الأصلية، بينها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (١٩٤٨)؛ اتفاقية الشعوب الأصلية والقبلية لعام ١٩٥٧ (الاتفاقية رقم ١٠٧ لمنظمة العمل الدولية)؛ اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها (١٩٤٨)؛ العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الذي اعتمدته الجمعية العامة في قرارها ٢٢٠٠ ألف (د-٢١) في ١٦ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٦؛ والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، الذي اعتُمد في القرار نفسه ودخل حيز النفاذ في ٢٣ آذار/مارس ١٩٧٦.

١٦ - وأتى إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية استجابةً للمطالبة التاريخية للشعوب الأصلية بصك قانوني وسياسي يحمي حقوق الإنسان الخاصة بها. ويعترف الإعلان بالحقوق السياسية والإقليمية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية للشعوب الأصلية وهو يشكل خطوة هامة جدا نحو الاعتراف بحقوق الشعوب الأصلية وحرياتها، وتعزيزها وحمايتها. كما يشكل إطارا بالحد الأدنى لمعايير بقاء الشعوب الأصلية وكرامتها ورفاهها.

١٧ - ومن الصكوك المعيارية القانونية الأخرى التي تعزز حقوق الشعوب الأصلية وتصونها التوصية العامة رقم ٢٣ للجنة القضاء على التمييز العنصري، المتعلقة بالشعوب الأصلية (الدورة ٥١، آب/أغسطس ١٩٩٧)، التي تدعو الدول الأطراف إلى الاعتراف بالثقافة المتميزة للشعوب الأصلية وبتاريخها ولغاتها وطريقة عيشها، وإلى احترامها، باعتبارها إثراء للهوية الثقافية للدولة، وإلى تعزيز الحفاظ عليها. ويدعو العقد الدولي الثاني للشعوب الأصلية في العالم (٢٠٠٥-٢٠١٥) الدول الأعضاء إلى زيادة تعاطيها وتعاونها مع الشعوب الأصلية بغية إحراز تقدم ملموس نحو تحسين وضعها على الصعيد العالمي؛ الإعلان العالمي المتعلق بالتنوع الثقافي (٢٠٠١) الذي يركز على أهمية توطيد التنوع الثقافي باعتباره ضرورة أخلاقية وعلى دور الشعوب الأصلية في ذلك؛ ورقة العمل المعنونة ''برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والشعوب الأصلية: سياسة عامة للمشاركة'' (٢٠٠١)، التي تحدد المبادئ التوجيهية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بشأن هذه المسألة؛ وتقرير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي عن التنمية

البشرية لعام ٢٠٠٤: الحرية الثقافية في العالم المعاصر المتنوع؛ واستراتيجية الطب التقليدي لمنظمة الصحة العالمية ٢٠٠٢-٢٠٠٥.

١٨ - وتطرق تقرير اجتماع الخبراء المعني بالمساهمات الإيجابية للشركات في التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلدان النامية المضيفة الصادر في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥ (TD/B/COM.2/EM.17/3) إلى استدامة عمليات مؤسسات الأعمال التي تتطلب بشكل متزايد الانتباه لنتائج هذه العمليات على الأمد الطويل، وللعلاقة بين الشركات والمجتمعات التي تعمل فيها. وأشار أيضا إلى الصلة بين الأعمال التجارية المسؤولة والمسؤولية الاجتماعية للشركات.

١٩ - وأشار المقرر الخاص المعني بحقوق الشعوب الأصلية في تقريره السنوي الثالث لمجلس حقوق الإنسان (A/HRC/15/37) إلى قضية مسؤولية الشركات إزاء حقوق الشعوب الأصلية في إطار المعايير الدولية والتوقعات التي برزت في المجتمع الدولي بشأن هذه المسألة. وأشار إلى انعدام التوعية بحقوق الشعوب الأصلية وهو ما أدى إلى الحرمان، والتلوث البيئي، والتشريد القسري وإلحاق ضرر دائم بثقافتها وتراثها الروحي ومعارفها التقليدية. فقد تكررت وتسارعت وتيرة أنشطة الشركات في أراضي الشعوب الأصلية ما تسبب بنزاعات اجتماعية خطيرة اندلعت على أثرها دوائر عنف أدت بدورها إلى انتهاكات جديدة لحقوق الإنسان. بيد أن الشعوب الأصلية لم تكن الضحية الوحيدة لأن النزاعات الاجتماعية المتصلة بأنشطة الشركات في أراضي الشعوب الأصلية انعكست سلبا على المصالح الاقتصادية وصورة الشركات نفسها، وعلى مصالح الحكومات المعنية. لقد كان من واجب الشركات احترام حقوق الإنسان ومفهوم إبداء الحرص الواجب كما هو محدد في الاتفاق العالمي للأمم المتحدة، الذي يشكل أهم مبادرة دولية متخذة حتى تاريخه لضمان تحمُّل الشركات مسؤولية اجتماعية.

٢٠ - ويجدر التنويه بالعمل الذي تضطلع به لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، داخل منظومة البلدان الأمريكية، في سبيل تعزيز حقوق الإنسان للشعوب الأصلية، ورعايتها والدفاع عنها. وفي عام ١٩٧١، أقرت اللجنة أن للشعوب الأصلية الحق في حماية قانونية خاصة للتصدي للتمييز الحاد. ودعت الدول الأعضاء في منظمة الدول الأمريكية إلى تنفيذ واحترام المادة ٣٩ من ميثاق البلدان الأمريكية للضمانات الاجتماعية، الذي اعتمدته الجمعية العامة لتلك المنظمة عام ١٩٤٨. وفي عام ١٩٧٢، أصدرت القرار المعنون ''الحماية الخاصة للشعوب الأصلية: التحرك لمكافحة العنصرية والتمييز العنصري'' الذي يدعو الدول الأعضاء

إلى العمل بحماسٍ أكبر دفاعا عن حقوق الإنسان للشعوب الأصلية التي ينبغي ألا تخضع لأي نوع من أنواع التمييز.

٢١ - وتضطلع الهيئتان المعنيتان بحقوق الإنسان التابعتان لمنظومة البلدان الأمريكية (لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان ومحكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان) بدور هام في حل قضايا حقوق الشعوب الأصلية. فقراراتهما ملزمة للدول الأعضاء في منظمة الدول الأمريكية. ومن الدعاوى الرمزية التي جرت تسويتها من قبل المحكمة قضية جماعة مايانغنا (سومو) آواس تيغني ضد دولة نيكاراغوا، المتعلقة بحقوق هذه الجماعة من الشعوب الأصلية في أراضي أجدادهم. ومن الدعاوى الأخرى المتعلقة بحقوق الأراضي التي فصلت فيها المحكمة قضية جماعة الشعوب الأصلية ياكيه آكسا ضد دولة باراغواي. وفي هاتين القضيتين قضت المحكمة بأن هاتين الدولتين ملزمتان بتوفير حماية فعالة تراعي خصوصيات مجتمعات الشعوب الأصلية وخصائصها الاقتصادية والاجتماعية ووضعها الضعيف الخاص، فضلا عن قانونها العام وقيمها وتقاليدها.

باء - سياسات المؤسسات المالية الدولية

٢٢ - يمكن العثور على عنصر مكمِّل للأطر المعيارية السياسية الخاصة بالمسؤولية الاجتماعية للشركات عن تنفيذ المشاريع في أراضي الشعوب الأصلية وأقاليمها، في توجيهات الكيانات المالية وسياساتها وأنظمتها كالبنك الدولي ومؤسسة التمويل الدولية ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية ومصرف التنمية الآسيوي. إذ يتّبع البنك الدولي سياسة تنفيذية خاصة بالشعوب الأصلية[٢] تشترط على الجهة المقترضة لتنفيذ أي مشاريع مقترحة تؤثر على الشعوب الأصلية، الانخراط في عملية الحصول على الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة وأن تشمل المشاريع المنفذة تدابير تهدف إلى ما يلي: (أ) تلافي الآثار الضارة المحتمل انعكاسها على مجتمعات الشعوب الأصلية؛ أو (ب) في حال تعذر تجنب ذلك، التقليل إلى الحد الأدنى من تلك الآثار أو التخفيف من حدتها أو التعويض عنها. ويعترف البنك الدولي بالترابط القائم الذي لا تنفصم عراه بين هويات الشعوب الأصلية وثقافاتها من جهة، والأراضي التي تعيش عليها والموارد الطبيعية التي تعتمد عليها، من جهة أخرى. وهذه الظروف المتميزة تجعلها عرضة لأنواع مختلفة من المخاطر ومستويات متباينة من التأثيرات الناجمة عن تنفيذ المشاريع. ونتيجة لذلك، غالبا ما تحد الحالة الاقتصادية والاجتماعية والقانونية للشعوب الأصلية من قدراتها على الدفاع عن مصالحها وحقوقها في الأراضي

(٢) السياسة التنفيذية والإجراء المصرفي ٤-١٠ الصادران في تموز/يوليه ٢٠٠٥.

والأقاليم والموارد الإنتاجية الأخرى، أو تقيد من إمكاناتها للمشاركة في تحقيق التنمية والاستفادة منها.

٢٣ - ووضعت مؤسسة التمويل الدولية سياسات ومعايير للأداء (كمعيار الأداء رقم ٧) منذ ٣٠ نيسان/أبريل ٢٠٠٦، لمساعدة الشركات التي تنفذ أنشطة على أراضي الشعوب الأصلية وأقاليمها وذلك بهدف احترام المعايير الدولية والحقوق الأساسية للشعوب الأصلية. وتتعلق هذه المعايير بجملة أمور منها منع الآثار السلبية الناجمة عن المشاريع؛ الكشف والمشاورات والمشاركة الواعية؛ الفوائد الناجمة عن تنفيذ المشاريع؛ آثار المشاريع على أراضيها؛ وانتقال الشعوب الأصلية؛ واستخدام الموارد الثقافية للشعوب الأصلية أو معارفها أو ابتكاراتها أو ممارساتها في تحقيق أرباح تجارية.

٢٤ - وينتهج مصرف التنمية للبلدان الأمريكية سياسةً تنفيذية تستهدف الشعوب الأصلية، بالإضافة إلى استراتيجية لتنمية الشعوب الأصلية، أُقرتا في شباط/فبراير ٢٠٠٦، هما وليدتا اعتراف بـ ''احتياجات الشعوب الأصلية وحقوقها ومطالبها وتطلعاتها النابعة من رؤيتها الخاصة بها للعالم''[٣]. وتهدف هذه السياسة إلى دعم التنمية الحافظة لهوية الشعوب الأصلية، بما في ذلك تعزيز قدراتها على الحكم، وإلى حماية الشعوب الأصلية وصون حقوقها من الآثار السلبية والاستبعاد من المشاريع الإنمائية الممولة من المصرف. وتسعى هذه السياسة إلى دعم عمليات التنمية الاجتماعية والثقافية الملائمة لاقتصاد الشعوب الأصلية وأساليب الإدارة التي تتبعها، بإعطاء الأولوية للسلامة الإقليمية والثقافية، وبدعم إيجاد علاقة متناغمة مع البيئة، وبتوفير الأمن في مواجهة الضعف، مع احترام حقوق الشعوب الأصلية، جماعات وأفرادا. كما تطمح إلى ترسيخ الظروف التي تمكِّن الشعوب الأصلية من ممارسة حقها في المشاركة مشاركة فعالة في رسم مستقبلها السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي الخاص بها في إطار المشاركة بالأنظمة الديمقراطية وبناء الدول المتعددة الثقافات.

٢٥ - وفي آسيا، يتبع مصرف التنمية الآسيوي سياسة تهدف إلى تحقيق الاستفادة للشعوب الأصلية، تسعى إلى تحقيق ما يلي: (أ) الاعتراف بحال الضعف التي تعتري الشعوب الأصلية؛ (ب) توفير الفرص؛ (ج) الحؤول دون تسبب المشاريع التي يمولها بأي آثار سلبية؛ و (د) الترويج لخطة إنمائية للشعوب الأصلية. بيد أنه رغم هذه السياسات، أدى العديد من المشاريع الممولة من هذه المؤسسات المصرفية الأربع التي تسعى إلى تحقيق الاستفادة للشعوب

(٣) انظر السياسة التنفيذية لمصرف التنمية للبلدان الأمريكية المتعلقة بالشعوب الأصلية واستراتيجيته لتنمية الشعوب الأصلية.

الأصلية، إلى آثار سلبية وأخرى حققت عكس المرجو منها إزاء مصالح الشعوب الأصلية وأسهمت في كثير من الأحيان في انتهاك حقوقها الأساسية.

ثالثا – التشريعات الوطنية: تطبيق القانون الدولي ذي الصلة

٢٦ – تختلف قوانين الدول التي تنفذ الاتفاقيات والقوانين الدولية المتعلقة بالشعوب الأصلية باختلاف البلدان. إذ ترد مثلا حقوق الشعوب الأصلية في الاتحاد الروسي في قوانين مختلفة، بينها القانون الاتحادي رقم 82-FZ المتعلق بضمانات حقوق الشعوب الأصلية القليلة العدد في الاتحاد الروسي المعتمد في نيسان/أبريل ١٩٩٩، والقانون الاتحادي رقم 104-FZ المتعلق بالمبادئ العامة لتنظيم جماعات الشعوب الأصلية القليلة العدد في الشمال (المعتمد في تموز/يوليه ٢٠٠٠ والقانون الاتحادي رقم 49-FZ المتعلق بأقاليم الموارد الطبيعة التقليدية للشعوب الأصلية القليلة العدد في الشمال وسيبيريا والشرق الأقصى للاتحاد الروسي المعتمد في أيار/مايو ٢٠٠١[٤]. وقد سُنت التشريعات المتعلقة بحقوق الشعوب الأصلية القليلة العدد في الاتحاد الروسي في سياق الإصلاح السياسي والاقتصادي للبلاد، الذي تأثر بدوره بسياسات المستثمرين الأجانب، وفي سياق تعزيز الحماية الاجتماعية والبيئية ضمن السياسات التي تشمل مناطق النفط والغاز.

٢٧ – وفي القارة الأمريكية، اعترفت إصلاحات دستورية أُجريت في السنوات القليلة الماضية بالحقوق السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية للشعوب الأصلية. فقد أصدرت بلدان مثل جمهورية بوليفيا المتعددة القوميات وإكوادور أطرا دستورية جديدة تعترف بحقوق الشعوب الأصلية وتضمنها. إذ تكفل للشعوب الأصلية المادةُ ١ من دستور جمهورية بوليفيا المتعددة القوميات الحق في تقرير المصير في ما يتعلق بالاستقلال الذاتي والحكم الذاتي والثقافة ومؤسساتها وأقاليمها. ويكفل أيضا الدستور الجديد في إكوادور وجود الشعوب الأصلية وحقوقها الجماعية في هويتها وفي ملكيتها لأراضي جماعاتها. كما يكفل للشعوب الأصلية الحق في المشاركة في استهلاك وإدارة واستغلال وحفظ الموارد الطبيعية المتجددة الموجودة في أراضيها؛ والتشاور الحر والمسبق والمستنير وفي تشاطر الفوائد التي تحققها هذه المشاريع؛ والتعويض عما ينجم عنها من أضرار اجتماعية وثقافية وبيئية[٥].

٢٨ – وفي نيكاراغوا، بالإضافة إلى التعديلات الدستورية التي أجريت عام ١٩٨٧، أنشئ نظام للاستقلال الذاتي للشعوب الأصلية في ساحل البحر الكاريبي، من خلال إصدار وتطبيق

(٤) انظر http://www.barentsindigenous.org/-undrip-reflected-in-russian-legislation.4801602-111496.html.

(٥) انظر المادة ٥٧، الفقرات ١ و ٤ و ٥-٧.

النظام الأساسي للاستقلال الذاتي لمناطق نيكاراغوا الواقعة على ساحل المحيط الأطلسي، والقانون رقم ٢٨، والقوانين المتفرعة عنه. وقد تطور الاستقلال الذاتي وجرى تعزيزه على مدى ٢٠ سنة. كما صدرت مؤخرا تشريعات أخرى لاستكمال جوانب معينة من النظام الأساسي، بينها قانون نظام الملكية الجماعية للشعوب الأصلية والجماعات العرقية في مناطق الاستقلال الذاتي على ساحل المحيط الأطلسي في نيكاراغوا وأنهار كوكو وبوكاي وإنديو ومايس (القانون رقم ٤٤٥) الذي أُقرَّ في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٢ والذي ينص على تنظيم سلطات الشعوب الأصلية في أقاليمها ويحدد اختصاصاتها في ما يتعلق بتنظيم شؤون الأقاليم وإدارة الموارد الطبيعية.

٢٩ - وما برح عدد من البلدان يجري إصلاحات دستورية أو يعتمد تشريعات تعترف بحقوق الشعوب الأصلية، أفرادا وجماعات، بينها الأرجنتين وباراغواي والبرازيل وبنما وبيرو وغواتيمالا وفنزويلا (جمهورية - البوليفارية) وكولومبيا والمكسيك (انظر E/CN.4/2006/78). وفي كندا، ينص الدستور على حقوق الشعوب الأصلية. وتشمل الإصلاحات التشريعية جوانب مختلفة كحقوق الملكية في أراضي تلك الشعوب وأقاليمها، والاستقلال الذاتي والحكم الذاتي والاعتراف بالقانون العام لتلك الشعوب في تنظيم العلاقات الداخلية. وتعترف هذه الإصلاحات بالاختصاص القضائي لسلطات الشعوب الأصلية وفقا لقوانينها الخاصة. وفي كمبوديا قوانين تعترف بحقوق الشعوب الأصلية في إدارة شؤون أراضيها وغاباتها. وفي عام ١٩٥٤، اعتمدت ماليزيا قانون الشعوب الأصلية المتعلق بحماية مجموعات الشعوب الأصلية المعروفة بـ ''أورانغ أسلي'' وفي الفلبين، يعترف قانون حقوق الشعوب الأصلية لعام ١٩٩٧ بحقوق مختلفة.

٣٠ - وفي القارة الأفريقية، لم تعترف سوى قلة من الدول بوجود شعوب أصلية في أقاليمها. ويشير دستور إثيوبيا إلى الحق غير المشروط في تقرير المصير لكل أمة وقومية وشعب في إثيوبيا. كما تحمي قوانين أوغندا والكاميرون حقوق الشعوب الأصلية. وفي الجزائر، يعترف دستور عام ١٩٩٦ بالبعد الأمازيغي للثقافة الجزائرية. ويعترف دستور ناميبيا بلغة ناما الأصلية. وفي جنوب أفريقيا، رغم عدم الاعتراف بالشعوب الأصلية باعتبارها كذلك، فقد ورد ذكر شعبَيْ كويه وسان في دستور عام ١٩٩٦ الذي يحمي استخدام لغات الشعوب الأصلية.

٣١ - وفي الولايات المتحدة الأمريكية، يتضمن القانون المتعلق بالهنود الأمريكيين معاهدات وقانونا اتحاديا للهنود. ويشير بشكل دائم تقريبا الاعتراف بسكان أمريكا الأصليين إلى عملية تنم عن اعتراف الحكومة الاتحادية للولايات المتحدة بقبيلة، أو إلى منح شخص ما عضوية

قبيلة معترف بها على الصعيد الاتحادي. وهناك ٥٦١ حكومة قبلية معترف بها اتحاديا. وتعترف الولايات المتحدة بحق هذه القبائل في الحكم الذاتي وتؤيد سيادتها القبلية وحقها في تقرير المصير. ولهذه القبائل الحق في تحديد الشروط القانونية للعضوية؛ وتشكيل حاكميتها الخاصة بها؛ وإنفاذ القوانين (مدنية كانت أو جنائية)؛ والضرائب؛ وترخيص الأعمال وتنظيمها؛ وترسيم حدود المناطق؛ واستبعاد أفراد من الأقاليم القبلية.

٣٢ - وحتى الآونة الأخيرة، لم يكن الإطار القانوني الأسترالي يعترف بحقوق الشعوب الأصلية في الأرض على أساس الاحتلال التقليدي. وخلال السبعينات، شرع الكومنولث وحكومات الولايات في سن تشريعات تعيد الأراضي إلى مجتمعات الشعوب الأصلية وتسمح بالتقدم بمطالبات بأراضٍ أخرى. وفي عام ١٩٩٢، أصدرت المحكمة العليا قرار مابو التاريخي، الذي رفض مبدأ الأرض الشاغرة *terra nullius* التمييزي. واستجابةً لقرار المحكمة العليا التاريخي هذا، سنت الحكومة قانون صك الملكية الأصلية في عام ١٩٩٣. بيد أن هذا القانون لا يتضمن نصا يمنح حاملي صك الملكية الأصلية الحق في منع التعدين في أرضهم مع أنه ينص على الحق في التفاوض بشأن ذلك في ظل ظروف معينة. كما يسمح هذا القانون بالاضطلاع مستقبلا بأنشطة معينة لا يترتب عليها سوى الحد الأدنى من التأثير على الملكية الأصلية المقرر استثناؤها من الترتيبات التي تعطي حامل هذه الملكية الحقوق في التفاوض. وسيكتسي ذلك أهمية وقيمة خاصتين في التنقيب عن المعادن. وسيستمر تطبيق العهود والشروط القائمة السائدة في استئجار المراعي وستبقى تتمتع بالأسبقية على حقوق السكان الأصليين. ويمكن تجديد عقود الإيجار السارية المفعول حتى ولو تحرر صك الملكية الأصلية من عقد الإيجار ومن استخدام الأرض. ويكفل القانون حماية الحقوق القائمة لمستأجري المراعي: وفي حال شابَ العقدَ أيُ بطلان بسبب صك الملكية الأصلية، يُعتبر عقد الإيجار صالحا.

٣٣ - وفي ما يتعلق بالتعدين وغير ذلك من استغلال الموارد الطبيعية في الأراضي الخاضعة لمطالبات متعلقة بالملكية الأصلية، فاوضت هيئات ممثِّلة للشعوب الأصلية من أجل إبرام اتفاقات تحقق فوائد للمالكين التقليديين من الشعوب الأصلية. وفي الوقت نفسه، كثيرا ما يجرى تقويض حقوق الشعوب الأصلية عن غير قصد بسبب السرية التي تحاط بها شروط هذه الاتفاقات؛ وكثيرا ما يكون متاحا للشعوب الأصلية وقت محدد للتفاوض خلاله؛ وغالبا ما يكون التمثيل القانوني غير كاف؛ ولا تكون مشاركة الحكومة دائما منسجمة مع مصالح الشعوب الأصلية. وعلى النقيض من قانون عام ١٩٩٣، صيغ مشروع قانون تعديل قانون التملك دون موافقة الشعوب الأصلية، أو التشاور معها. وقد سلخ هذا التعديل حقوقا للشعوب الأصلية، وفي بعض الحالات، أدى إلى الإنهاء التام لتملُّك الشعوب الأصلية. وفي الوقت نفسه، حققت مصالح الأراضي غير المملوكة من الشعوب الأصلية أرباحا غير متوقعة.

٣٤ - وترتكز العلاقة بين الشعب الماوري وحكومة نيوزيلندا إلى معاهدة وايتانغي وهي محكومة بموجبها، ومع أنها تخضع لمناقشة مستمرة في نيوزيلندا، فهي تحتل مكانة هامة في الإطار القانوني للبلد. وهي تؤسس أيضا لشراكة بين الشعب الماوري والحكومة. فقد أُفردت مثلا مقاعد للشعب الماوري في البرلمان بما يكفل تمثيله ويمكّنه من التأثير في صنع القرار على الصعيد الوطني. كما أن المعاهدة تنص على واجب التشاور مع الشعب الماوري بشأن القضايا التي تؤثر عليه؛ بيد أن واجب التشاور لا يعتبر واجبا مطلقا. وحتى عند إجراء المشاورات، فهي غالبا ما لا تكون منسجمة مع عمليات صنع القرار التقليدية للشعب الماوري[٦].

٣٥ - وفي عام ١٩٧٩، منحت الدانمرك غرينلند حكما محليا وفي عام ٢٠٠٨ صوتت غرينلند لنقل مزيد من السلطات من الحكومة الملكية الدانمركية إلى حكومة غرينلند المحلية. وفي حزيران/يونيه ٢٠٠٩، باتت غرينلند تتمتع بحق تقرير المصير مقرونا بتحمل المسؤولية عن الحكم الذاتي في الشؤون القضائية، وأعمال الشرطة، والموارد الطبيعية. كما اعتُرف بسكان غرينلند كشعب منفصل بموجب القانون الدولي في حين أبقت الدانمرك على سيطرتها على مسائل الشؤون الخارجية والدفاع. وهي مستمرة في تقديم المنحة السنوية الإجمالية البالغة ٣,٢ كرونر دانماركي، بيد أن هذه المنحة ستتضاءل تدريجا مع بدء غرينلند جمع عائدات من مواردها الطبيعية.

٣٦ - وينقسم شعب السامي الموزع على النرويج والسويد وفنلندا وشبه جزيرة كولا الروسية، بين الحدود الرسمية لهذه الدول الأربع. ومع ذلك، فهو ما زال محافظا على وجوده كشعب واحد، توحده الروابط الثقافية واللغوية والانتماء إلى هوية مشتركة وهو ما برح يسكن تقليديا إقليما يدعى سابمي يمتد على طول الأجزاء الشمالية لهذه البلدان. ويتكون المجلس البرلماني لشعب السامي، الذي تشكل عام ٢٠٠٠، من برلمانات شعب السامي من النرويج والسويد وفنلندا ويتضمن المشاركة الدائمة لأفراد شعب السامي الموجودين في الاتحاد الروسي. وأنيطت بالمجلس ولاية تخوله معالجة قضايا عابرة للحدود تؤثر على شعب السامي، بينها اللغة والتعليم والبحوث والتنمية الاقتصادية، وتنسيق تحرك شعب السامي على الصعيد الدولي. وتشكل برلمانات شعب السامي المحافل الرئيسية التي تتيح له ممارسة تقرير المصير في النرويج والسويد وفنلندا، كما أنها تمثل نموذجا هاما للحكم الذاتي للشعوب الأصلية ولمشاركتها في صنع القرار. واستحدثت أيضا الدول الاسكندنافية تدريجا نوعا من

(٦) انظر Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, James Anaya: The situation of Maori people in New Zealand، متاح على الموقع http://unsr.jamesanaya.org/country-reports/the-situation-of-maori-people-in-new-zealand-2011.

الحماية لأراضي شعب السامي وأنشطة رعي الرنة، وتُستخدم اليوم بشكل مستمر مساحات واسعة من الأراضي لرعي الرنة[٧].

رابعا – نُهُج الشعوب الأصلية وتنظيمها واستراتيجياتها في مواجهة الدول والشركات

٣٧ – غالبا ما تفضي المشاريع الإنمائية التي تستغل الموارد الطبيعية في أراضي الشعوب الأصلية وأقاليمها إلى مواقف متعارضة. وهذا الوضع قائم حتى في الحالات التي يكون للشعوب الأصلية مشاركة فيها، ويمكنها أيضا أن تقسم المجتمعات بين مؤيد للمشاريع ومعارض لها. والشعوب الأصلية مدركة لموقعها الضعيف عند تعاطيها مع مصالح الدول والشركات. وكثيرا ما يُضرب بتطلعات الشعوب الأصلية وحقوقها ومصالحها عرض الحائط وتُحرم من حقها في المشاركة الفعالة في الميادين السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية والبيئية التي تهمها.

٣٨ – وفي العقود القليلة الماضية، وضعت الشعوب الأصلية جدول أعمال خاصا بها في ضوء الواقع الذي تعيش فيه، وذلك بتحديد المجالات البرنامجية وميادين التحرك وخطط الحد الأدنى من التعاون والتنسيق. وتشير ميادين التحرك إلى قضايا ذات صلة من قبيل الدفاع عن أراضيها ضد المشاريع الضخمة؛ حماية مواقعها ومناطقها الهامة وتنوعها البيولوجي؛ التصدي لتغير المناخ؛ النظر في تطبيق الأطر القانونية الدولية والوطنية وفي رصدها وإصلاحها؛ تعزيز الشبكات والتحالفات مع القطاعات المتطابقة؛ التنشيط والتعزيز الثقافيان والانتماء الروحي للشعوب الأصلية؛ صون تراثها الثقافي والفكري؛ وتقرير المصير. واستحدثت الشعوب الأصلية أيضا أشكالا مختلفة للاحتجاج ضد: (أ) السياسات التي تضعها الدول وتنفذها؛ (ب) التغييرات في الأطر القانونية التي تنظم علاقتها مع الدول، أو في الأطر القانونية التي تمنح الحقوق في الموارد الطبيعية في أراضي الشعوب الأصلية وأقاليمها؛ و (ج) تنفيذ المشاريع والمشاريع الكبرى التي تؤثر على مصالحها ومواردها وثقافتها وحياتها.

خامسا – الممارسات السليمة للشركات

٣٩ – أشار المقرر الخاص المعني بحقوق الشعوب الأصلية في تقريره السنوي الثالث إلى أن المجتمع الدولي يتوقع من الشركات القيام بدور استباقي في تحديد والوقوف على كيفية تأثُّر

(٧) Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous peoples, James Anaya: The situation of the Sami people in the Sápmi region of Norway, Sweden and Finland متاح على الموقع http://unsr.jamesanaya.org/docs/countries/2011_report_sami_advance_version_en.pdf.

الشعوب الأصلية جراء أنشطة الشركات. وبالإضافة إلى ذلك، يتوقع المجتمع الدولي من الشركات أن تحترم حقوق الشعوب الأصلية، عبر تشجيع، عوض إعاقة، الدول على الوفاء بالتزاماتها بحماية تلك الحقوق (انظر A/HRC/15/37). بيد أنه من الصعب الوقوف على مدى قيامها بذلك. وأفاد أيضا أنه يمكن لنشاط الشركات أن يصبح عاملا رئيسيا في تنمية الشعوب الأصلية عندما تكون هي بنفسها قادرة على السيطرة على هذا النشاط في إطار ممارسة حقوقها في الاستقلال الذاتي والحكم الذاتي، واعتبر أن اتباع نهج للشركات قائم على أساس الاحترام للشعوب الأصلية يستدعي إعطائها حصة من الفوائد المحققة (انظر A/HRC/12/34/Add.5، الفقرة ٤٠).

٤٠ - وتنص معايير مسؤوليات الشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات الأعمال في ما يتعلق بحقوق الإنسان على إلزام هذه الشركات والمؤسسات، في إطار مجال عمل وتأثير كل منها، بواجب تعزيز حماية حقوق الإنسان المعترف بها في القانون الدولي والقانون الوطني، بما في ذلك حقوق ومصالح الشعوب الأصلية والفئات الضعيفة الأخرى، وكفالتها وإحقاقها واحترامها وضمان احترامها (انظر E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2). ويتكون الاتفاق العالمي للأمم المتحدة الذي يهدف إلى إقناع الشركات بتحمُّل مسؤوليتها الاجتماعية والالتزام بالوفاء بها، من عشرة مبادئ تستهدف أربعة مجالات نفوذ هي حقوق الإنسان والعمل والبيئة ومكافحة الفساد. وينص المبدآن ١ و ٢ من الاتفاق العالمي على أن تعمل الشركات لدعم واحترام حماية حقوق الإنسان المعلنة دوليا التي تدخل ضمن نطاق نفوذها، والتأكد من أنها ليست متورطة في انتهاكات لحقوق الإنسان (انظر E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2). ورغم انضمام العديد من مؤسسات الأعمال والشركات عبر الوطنية إلى الاتفاق العالمي، لا يمكن الإفادة إلا عن عدد قليل جدا من الحالات العملية التي تثبت تحمُّل الشركات هذه المسؤولية.

٤١ - واقتُرح في تقرير مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان عن حلقة العمل الدولية بشأن شركات الموارد الطبيعية والشعوب الأصلية وحقوق الإنسان: وضع إطار للتشاور وتقاسم المنافع وتسوية المنازعات، المعقودة في موسكو عام ٢٠٠٨ (انظر A/HRC/EMRIP/2009/5)، إمكانُ استخدام إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية لتوجيه المفاوضات بين الدول والقطاع الخاص والشعوب الأصلية على أساس معايير حقوق الإنسان المعترف بها للشعوب الأصلية؛ وأشار التقرير أيضا إلى أن الشركات المختلفة، بما فيها تلك المشاركة في الاتفاق العالمي للأمم المتحدة، كانت قد وضعت مبادئ توجيهية وممارسات ذات صلة ... تهدف إلى تحسين علاقاتها مع الشعوب الأصلية والمجتمعات المحلية. وأفاد التقرير كذلك أن الممثل الخاص للأمين العام المعني بمسألة حقوق الإنسان والشركات

عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات الأعمال اقترح إطارا سياساتيا يوفر ''الحماية والاحترام وسبيلا للانتصاف''. وميَّز الإطار بشكل محدد بين ثلاثة أنواع من الواجبات: واجب الحكومة توفير الحماية، وواجب الشركات إبداء الاحترام وتحمُّل المسؤولية المشتركة عن توفير سبيل للانتصاف (انظر A/HRC/15/37، الفقرة ٣٤).

٤٢ - وسُجلت في الماضي بعض التجارب الإيجابية في ما يتعلق بالشركات التي تطبق معايير دولية مؤاتية للشعوب الأصلية وتحترم حقوقها. ونوه المقرر الخاص في تقريره السنوي الثالث بأن المبادرات المختلفة المتعلقة بالمسؤولية الاجتماعية للشركات التي أطلقها المجتمع المدني أو قطاع الشركات ... شملت معايير محددة تتعلق باحترام حقوق الشعوب الأصلية وتعزيزها (انظر A/HRC/15/37، الفقرة ٤٢). وأشار كذلك إلى أنه وفقا للمعلومات التي جمعها الممثل الخاص للأمين العام، تضمَّنت السياسات المتعلقة بالمسؤولية الاجتماعية للشركات التي وضعتها فرادى الشركات الخاصة، وبخاصة الصناعات الاستخراجية، التزامات أوسع نطاقا تجاه مجتمعات الشعوب الأصلية عوض القطاعات الاجتماعية الأخرى (المرجع نفسه، الفقرة ٤٣).

دراسات حالة للممارسات السليمة للشركات والشعوب الأصلية

٤٣ - سهَّل اعتراف الاتحاد الروسي بوضع الشعوب الأصلية القليلة العدد في الشمال الروسي وسيبيريا والشرق الأقصى بذلَ الجهود لتحسين وضعها. ففي عدد من المناطق، بينها منطقة خانتي - مانسيسك المتمتعة بالاستقلال الذاتي ومنطقة يامال - نينيتس المتمتعة بالاستقلال الذاتي، تطرأ تغييرات جذرية على القطاعات التقليدية للاقتصاد. وينص النظامان الأساسيان لهاتين المنطقتين على تمثيل الشعوب القليلة العدد في الهيئات التنفيذية والتشريعية. وتضم هذه الهيئات خبرات ومعارف متزايدة في ما يتعلق بالشراكة الاجتماعية للشعوب الأصلية مع الشركات الصناعية فضلا عن تنظيم الدولة للعلاقات بين الصناعات وأصحاب الأرض من الشعوب الأصلية. وتفيد دراسات أعدتها منظمات الشعوب الأصلية، أن اثنتين من الشركات الروسية (نوفاتِك التي تنتج وتعالج الغاز في منطقة يامال - نينيتس المتمتعة بالاستقلال الذاتي، وتيرنيل التي تقطع الأخشاب وتجهز الأخشاب في منطقة بريمورسكي كراي) تعملان حاليا طبقا للمعايير الدولية لحقوق الإنسان وحقوق الشعوب الأصلية. وقد مُنحت الشركتان جائزة فيتوس بيرنغ الدولية لـ ''أفضل شركة صناعية'' مكافأةً لهما على احترام حقوق الشعوب الأصلية.

٤٤ - وفي مجال الأحراج، تشير دراسة عن حالة جديرة بالملاحظة أعدها المعهد البوليفي للتجارة الخارجية وأمانة الدولة السويسرية للشؤون الاقتصادية، إلى العلاقة القائمة بين شركة

لقطع الأشجار تدعى لاشوندا وودز المحدودة وشعوب الغارايو الأصلية في دولة بوليفيا المتعددة القوميات. وللشركة امتيازات لقطع الأشجار في أراضٍ تسكنها شعوب الغارايو. وقد عرض شعب الغارايو مطالبه الإقليمية على الحكومة عبر مجموعة منظمات شعوب الغارايو، مطالبا بالاعتراف بمساحة ٢,٢ مليون هكتار بما في ذلك عدد من امتيازات الغابات، بينها امتياز لاشوندا وودز المحدودة. وتشمل أقاليم شعب الغارايو ١,٧ مليون هكتار مصنَّفة ”مشاعات أصلية“ تضم امتيازات حرجية. وقد توصلت الشركة إلى اتفاق مع مجتمعات الشعوب الأصلية بشأن استخدام الطريق التي تؤدي إلى منشرة لاشونتا، التي تتسم أيضا بأهمية حيوية لوضع خطط لإدارة مجتمعات غارايو وأوروبيشا وسلفاتييرا وكورورو. كما قدمت الدعم إلى الصناعات الحرفية المحلية للشعوب الأصلية وإلى صناعة آلات الكمان من خلال إسهامها بتوفير الخشب الجاف، معززةً بالتالي الثقافة المحلية وتوليد الدخل لحرفيي الشعوب الأصلية. وبالإضافة إلى ذلك، قدمت الدعم لتنمية روح المبادرة بالمشاريع، مما زاد من الاهتمام في أنشطة الحراجة والرعي الحرجي. ووقّعت الشركة اتفاقات مع مجموعة منظمات شعوب الغارايو، وهي السلطة العليا للشعوب الأصلية في المنطقة، ومع المركز المجتمعي لأوروبيشا بشأن برامج الدعم وحسن الجوار، كبرنامج حماية الغابات والتنمية المستدامة.

٤٥ - ومن الأمثلة الأخرى على الممارسات السليمة تلك التي تتبعها شركة كينروس للذهب في منجم الذهب بماريكونغا في شيلي[٨]. وتبين دراسة الحالة هذه طبيعة العلاقة بين شعوب الكويا الأصلية وشركة كينروس غولد، التي تلتزم بمبادئ الاتفاق العالمي للأمم المتحدة كما وضعت سياسات متعلقة بالشعوب الأصلية وحقوق الإنسان وتغير المناخ. وركزت العلاقة بين شعوب الكويا الأصلية، التي تتمتع بحقوق قانونية في الأراضي المحيطة بمنجم الذهب التابع لشركة كينروس غولد في ماريكونغا، على الالتزام الرسمي للشركات بتسوية المنازعات وبالاتفاقات. وهذا الالتزام مرتبط بالاعتراف بحقوق شعوب كويا الأصلية والمصادقة على الاتفاقية رقم ١٦٩ لمنظمة العمل الدولية. ويتمحور إطار المسؤولية الاجتماعية للشركة حول شعوب الكويا التي تعيش بالقرب من نهر جونكيرا. وأجريَ العديد من المناقشات والمفاوضات بشأن الطريق السريعة المؤدية إلى المنجم والتي تمر بالقرب من منازل شعوب الكويا ومناطق نشاطها الزراعي؛ والشروط والصيانة والآثار البيئية؛ ووصول مجتمعات الكويا إلى المياه. وشملت مواضيع الاهتمام الأخرى التعليم والعمالة والصحة والبيئة

(٨) Kernaghan Webb, “Corporate Social Responsibility and the Kinross Maricunga Gold Mine In Chile: A case study on multi-perspective collaboration”، متاح على الموقع http://www.ryerson.ca/csrinstitute/current_projects/kinross-maricunga-case-study-spanish-translation-final-2010.pdf.

والأنشطة التي تعزز قدرات مجتمعات الكويا. وبناء على مبادئ مسؤولية الشركات، تلتزم الشركة باحترام الحقوق الثقافية والتاريخية للشعوب الأصلية المتضررة من أنشطة شركة كينروس غولد، وبمساعدة مجتمعات الشعوب الأصلية على أن تصبح مكتفية ذاتيا من الناحية الاقتصادية. وهي تدعم شعوب الكويا من خلال الأنشطة التجارية الزراعية؛ وتشييد سد بسعة ٥٠٠ ٠٠٠ لتر وحوض للري؛ وتحسين فرص التعليم لشباب الكويا عبر تقديم المنح الدراسية؛ وتوفير الخدمات المالية والعينية لمجتمعات الشعوب الأصلية؛ وتقديم الدعم لمسح الأراضي الذي تقوم به حكومة شيلي لأغراض التسوية القانونية؛ وتوفير التدريب على أساليب جديدة لمزاوجة الحيوانات؛ وتقديم الدعم للطب التقليدي الذي تمارسه شعوب الكويا.

٤٦ - وتتعلق دراسة الحالة هذه بآلية حل النزاعات بين اتحاد شوار بمنطقة ساموراتشينشيبيه في مقاطعة ساموراتي في أمازون إكوادور، من جهة، ومشروع التعدين ''إلميرادور'' الذي تملكه شركة إكواكوريينتيه الكندية، من جهة أخرى. وكثيرا ما أدت أنشطة التعدين في إكوادور، كتعدين النفط، إلى تلويث البيئة والمياه والتربة، وأسهمت في تغذية شبكة الفساد في البلاد وولدت حوادثَ عنف بين المدافعين عن مصالح التعدين والمدافعين عن البيئة ومجتمعات الشعوب الأصلية[٩]. وقد عارضت حركة الشعوب الأصلية أنشطة التعدين ومشاريعه الضخمة بسبب آثارها السلبية، واقترحت تجميد أعمال التعدين الواسعة النطاق في إكوادور. ومع ذلك، حظيت مشاريع التعدين التي تلتزم القيام بأعمال التعدين بشكلٍ مسؤول، بدعم جماعات محلية من الشعوب الأصلية. وقد شمل هذا النزاع مسائل متعلقة بالأقاليم بقدر ما كان يشمل مسائل اقتصادية وسياسية وبيئية تتداخل فيها سياسات الدولة، والشعوب الأصلية، ومصالح الشركات، ومصالح ومخططات وكالات التعاون الوطني والدولي، ووسائل الإعلام. وأشارت قيادة اتحاد شوار بمنطقة ساموراتشينشيبيه بمقاطعة ساموراتي في أمازون إكوادور إلى انتفاء أي سبب يحول دون بدء حوار مع الشركة وحبَّذت إقامة علاقات مستندة إلى الاحترام المتبادل والشفافية والمواضيع المتفق عليها ذات الصلة بمشروع التعدين. وتمحور النقاش حول النزاع الناجم عن تعارُض منظورين ثقافيين، الثقافة الغربية وثقافة الشعوب الأصلية بالأمازون. فقد رزحت الشعوب الأصلية طوال عقود تحت الضغوط الخارجية والفقر والتدهور البيئي لمحيطهم وفقدان السيطرة على ثقافتهم. وضمن هذا السياق، قرر الاتحاد أن يطلب من الدولة رفع تجميد مشروع ميرادور للتعدين بغية بدء

(٩) Roberto Morales, et. al. (2010), "Indigenous peoples, natural resources and multinacional companies: Towards a responsible coexistence"; Study cases: Mapuche Williche Peoples of Chiloé (Chile), Shuar Peoples of the Province of Zamora (Ecuador) and Indigenous Communities (Canada).

مفاوضات مباشرة مع الشركة الكندية لتحديد الشروط التي ستُبنى عليها العلاقة معها طوال فترة تنفيذ مشروع التعدين. وقد صيغت هذه الشروط في مذكرة تفاهم وقّعها الاتحاد وإكواكوريينتيه. وكان هدف الاتحاد خلق فرص اقتصادية جديدة من شأنها إيجاد عدد كبير من الوظائف الجيدة الأجر والمساعدة، بهذه الطريقة، في التقليل من الضغط عن غاباتنا.

سادسا – صناعات القطاع الخاص العاملة في أراضي الشعوب الأصلية وأقاليمها

٤٧ – شابَ تاريخ الشعوب الأصلية منذ وصول أوائل المستعمرين الاستغلالُ والحرمان وتدمير أراضيها وأقاليمها ومواردها الطبيعية وطرق عيشها. كما كان تاريخُها تاريخَ ترهيب ومحاولات منهجية لمحوها ماديا وثقافيا. ورغم ما أُحرز حتى اليوم من تقدم في الاعتراف بحقوق الشعوب الأصلية على الساحة الدولية وعلى الصعيد الوطني، ورغم ازدياد حسن النية من قبل الشركات، لا تزال تسجَّل حالات سلبية تُمتهَن فيها حقوق الشعوب الأصلية وتنتهك ويُتعدى عليها. وفي معظم الحالات، تنفَّذ الأنشطة الاستخراجية في أراضي الشعوب الأصلية بموجب القواعد التمييزية نفسها التي تنتهك حقوق الإنسان وحقوق الشعوب الأصلية. وهذا الوضع يولد صراعات ويفاقم أوضاع الشعوب الأصلية التي غالبا ما ترى أن الشركات تعمل بموافقة الحكومة.

ألف – الصناعات الاستخراجية

٤٨ – تترتب على صناعات التعدين والنفط وقطع الأخشاب آثار اقتصادية واجتماعية وثقافية وبيئية ضارة بالنسبة إلى الشعوب الأصلية وتنعكس سلبا على حقوق هذه الشعوب في أقاليمها ومواردها وطرق عيشها. ففي بيرو، منحت الحكومة امتيازات إقليمية واسعة لشركات الاستخراج دون الإقرار بحقوق شعبي الأواجون والوامبيس الأصليين، أو تطبيق حقوق ملكية الأراضي المضمونة أو إجراء عمليات التشاور والمشاركة. وبنهاية التسعينات، منح ”البرنامج الخاص لإصدار صكوك استملاك الأراضي“ مجتمعات شعبي الأواجون والوامبيس الأصليين ١٦٤ صك استملاك على مساحة بلغت نحو ١,٥ ملايين هكتار تشكل المساحات المجتمعية المستملكة نسبة ٣٧ في المائة منها. وصودر أكثر من ٨٥٠ ألف هكتار (٣٨ في المائة) من أراضي أجداد شعبي الأواجون والوامبيس من أجل ضمان استثمارات شركة هوكول بيرو التي منحتها الحكومةُ عقدَ تنقيب في قطعة الأرض رقم ١١٦ أواخر عام ٢٠٠٦. وتتداخل جزئيا في الأراضي المجتمعية الامتيازاتُ المتعددة الممنوحة في مجالي النفط والتعدين. ويدل هذا الوضع على عدم الاعتراف بالحقوق الإقليمية للشعوب الأصلية

كما يبين ضرورة إجراء إعادة نظر في سياسة الامتيازات التي تهدد حق شعبي الأواجون والوامبيس الأصليين في الوجود واستدامة غابة الأمازون[١٠].

باء - الزراعة وصناعات الإيثانول

٤٩ - تشهد صناعة الوقود الأحيائي توسعا على حساب مصالح الشعوب الأصلية. فهذه الصناعة تتطلب مساحات شاسعة من الأراضي لزراعة الذرة أو قصب السكر أو نخيل الزيت لإنتاج الإيثانول ووقود الديزل الأحيائي. ومصدر نحو ٩٠ في المائة من التجارة العالمية بنخيل الزيت هو ماليزيا وإندونيسيا. وفي السنوات الـ ٢٠ الماضية، تضاعف الإنتاج مرتين في ماليزيا وثلاث مرات في إندونيسيا ما تسبب باندثار غابات مدارية. وتتصدر البرازيل بلدان العالم في إنتاج الإيثانول المستخرج من قصب السكر المزروع في مناطق مخصصة تقليديا للإنتاج الغذائي؛ وقد وقّع هذا البلد اتفاقيات مع الولايات المتحدة لتزويدها بالوقود وبتكنولوجيا التطوير اللازمة[١١]. وتؤثر زراعة نخيل الزيت على الشعوب الأصلية لأنها تسهم في إزالة الغابات في أراضيها التقليدية ولأن تلك الشعوب تعتمد بالكامل على موارد مصدرها تلك الغابات من أجل بقائها. وفي البلدان الآسيوية، منحت الحكومات شركات قطع الأشجار امتيازات على مساحات واسعة من الغابات؛ وبعد أن تقوم تلك الشركات بإزالة الغابات من الأراضي، تستخدمها لزراعة نخيل الزيت. وبالتالي، فإن الآثار الناجمة عن زراعة نخيل الزيت وقصب السكر على الشعوب الأصلية كبيرة، ومنها التشريد القسري؛ فقدان أقاليمها ومواردها والتنوع البيولوجي في المناطق التي تشغلها تقليديا؛ إدخال تغييرات على النظم الإيكولوجية؛ مستويات متدنية للأمن الغذائي؛ وتغييرات في الموارد الثقافية وفقدانها.

جيم - صناعات الأدوية ومستحضرات التجميل

٥٠ - تشمل المعارف التقليدية للشعوب الأصلية طائفة واسعة من المواضيع بينها العلوم الطبيعية (علم الأحياء وعلم النبات وعلم الحيوان)، وعلم الفلك، والجغرافيا والجيولوجيا، والأرصاد الجوية، والعلاج الطبيعي، والطب، وعلم الأدوية، وعلم البيئة، وإدارة التنوع البيولوجي، والتنمية المستدامة والمحاصيل المرتبطة بها، والحراجة الزراعية، وإدارة النظم الإيكولوجية، وإدارة الغابات، وإدارة مستجمعات المياه، وأوجه الاستخدام الحالية والمحتملة لأنواع النبات والحيوان، والتربة والمعادن، وتجهيز وتخزين الأنواع المفيدة وتركيبات المكونات المتنوعة. ويولي المنقبون البيولوجيون وشركات الأدوية هذه المعارف التقليدية اهتماما كبيرا

(١٠) انظر http://bajolalupa.org/15/01_tex.html.

(١١) انظر "The geopolitics of agrofuels" المتاح على الموقع http://www.rcci.net/globalizacion/2007/fg703.htm.

نظراً لما تحققه لهم من وفورات ضخمة من ناحية ما يكرسونه من وقت وما ينفقونه من أموال على البحث. وقد أصبحت هذه المعارف في السنوات الأخيرة حيازة قيّمة لشركات التنقيب البيولوجي، لأنها تزيد من فرص تلك الشركات للعثور على نباتات ذات مكونات نشطة لتركيب الأدوية يمكن تطبيقها في صناعات الأدوية ومستحضرات التجميل. بيد أن أوجه الاحتكار التي أحيطت بها المنتجات المكوَّنة استنادا إلى المعارف التقليدية تتجاهل الحقَ المشروع في دفع تعويض لقاء استخدامها والتوزيعَ العادل والمنصف للأرباح على الشعوب الأصلية.

دال – المشاريع الكهرمائية وغيرها من المشاريع الكبرى

٥١ – تنفذ كولومبيا حاليا برنامجا لإنعاش نهر ميتا في إطار مبادرة تحقيق تكامل البنية التحتية الإقليمية في أمريكا الجنوبية بهدف تطوير البنى التحتية التي تتيح التدفق الحر للسلع خارج هذه المنطقة الإقليمية. وتتضمن هذه المبادرة ٥٠٦ مشاريع، واستثمارا بقيمة ٦٨ مليون دولار لتحسين الأوضاع في أنحاء البلدان الـ ١٢ المشارِكة من أجل تيسير الاندماج في الأسواق الدولية. وستنعكس الآثار البيئية لهذا المشروع على نهر ميتا والمناطق المتاخمة له كما ستؤثر على ١٤٥ ملاذا للشعوب الأصلية تأوي نحو ١٨ جماعة مختلفة. وسيؤثر المشروع على مساحة ٤٠ في المائة من ملاذ إقليم كانيو موتشويلو. وستدمر الفيضانات المحاصيل ويمكن أن تتسبب باختفاء بعض المجتمعات الكائنة على ضفاف النهر. ومن الناحية الاقتصادية، ستمنع خصخصة النهر الشعوبَ الأصلية من استخدام نهرٍ شكَّل على مدى أجيال وسيلة للتغذية والنقل. أما بالنسبة إلى رجال الأعمال المعنيين، فسيشجع هذا المشروع الاستثمار في مشاريع الصناعات التحويلية والاستخراجية في المنطقة، كالنفط والوقود الأحيائي.

سابعا – الاستنتاجات والتوصيات

ألف – الاستنتاجات

٥٢ – تناضل الشعوب الأصلية من موقع يشوبه ضعف كبير إزاء الشركات في معركتها الهادفة إلى كفالة ممارسة كامل حقوقها المعترف بها وطنيا ودوليا. ولا مؤشرات تحمل على الاعتقاد أن هذه الحالة ستشهد تغييرا كبيرا في المدى القصير. فالشركات لا تحترم حقوق الشعوب الأصلية حتى عندما تحظى هذه الحقوق باعتراف رسمي من قبل الدول وفي ظل استحداث سياسات ومعايير للمسؤولية الاجتماعية للشركات.

٥٣ - ورغم وجود نظام قانوني دولي يعترف بحقوق الشعوب الأصلية، بما فيها الحق في تقرير المصير والاستقلال الذاتي والإقليم والموارد الطبيعية والموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة، فإن الأنظمة القانونية الوطنية لمعظم البلدان التي تضم شعوبا أصلية لا تعكس هذه المعايير التي ينص عليها النظام القانوني الدولي.

٥٤ - ولا تزال الشعوب الأصلية تواجه الكثير من الثغرات والتحديات في ممارسة حقوقها في الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة، وحسن النية، والمشاركة في صنع القرار، بما في ذلك في تحديد سياسات الشركات الخاصة الوطنية أو الدولية، ومعاييرها وحقوق امتيازاتها. ويشكل تطبيق الدول إجراءات وآليات شفافة عاملا حاسما في الاعتراف بالحقوق الأساسية للشعوب الأصلية كالحق في الأراضي والأقاليم والموارد الطبيعية والتنوع البيولوجي في المناطق التي تشغلها تقليديا، والحق في مواردها الثقافية والحق في تطوير ثقافتها وطريقة عيشها وقيمها الروحية الخاصة بها.

٥٥ - ومع أن المبادئ والسياسات والمعايير المتعلقة بالمسؤولية الاجتماعية للشركات التي وضعتها الدول والمؤسسات المالية الدولية والشركات على الصعيد الدولي تمثل خطوة إلى الأمام يمكن أن تساعد في نهاية المطاف على تحقيق الاعتراف الكامل بحقوق الشعوب الأصلية وعلى احترامها التام، فإن احترام هذه المبادئ والسياسات والمعايير يبقى في معظم الحالات أبعد ما يكون عن التطبيق.

٥٦ - وتبقى التجارب الناجحة أو الممارسات السليمة للمؤسسات التجارية الخاصة ولا سيما في الشركات عبر الوطنية في ما يتعلق بالعلاقات مع الشعوب الأصلية ومنظماتها التمثيلية، تجارب نادرة أو، في أفضل الأحوال، غير معروفة نسبيا. بيد أنه ثمة حالاتٍ واعدة تشهد راهناً احتراما لحقوق الشعوب الأصلية حتى في تلك التي شهدت العلاقات في بداية مراحلها نزاعات حول التعدي على تلك الحقوق.

باء - التوصيات

٥٧ - تنظيم الممارسات السليمة للشركات للمؤسسات التجارية العاملة في أراضي الشعوب الأصلية.

٥٨ - ضمان مشاركة الشعوب الأصلية في إعداد الأطر والإجراءات التنظيمية التي وضعتها الدول، وفقا لمبدأ الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة، بما يحمل الشركات على الوفاء بمسؤولياتها المنصوص عليها في المعايير الدولية التي تحدد وتحمي حقوق الشعوب الأصلية،

ولا سيما الحق في استملاك أراضيها ومواردها الطبيعية، التي تشكل مصادرَ هويتها وانتمائها الروحي واستمراريتها المادية.

٥٩ - استحداث آلية للتقييم الدوري والمنهجي لأثر البرامج والمشاريع التي تنفذها الشركات في أراضي الشعوب الأصلية وأقاليمها. ويمكن توسيع نطاق هذه التقييمات ليشمل عمل المنظمات المالية الدولية التي تقدم التمويل للمشاريع.

٦٠ - إنشاء منظمة ثلاثية (تضم الشعوب الأصلية والدول والشركات) تعكف على حل المشاكل الناشئة مع الشركات العاملة في أراضي الشعوب الأصلية وأقاليمها.

٦١ - الطلب من المقرر الخاص المعني بحقوق الشعوب الأصلية تضمين تقاريره السنوية فصلا عن تحليل وتقييم ممارسات الشركات التي تتبعها المؤسسات التجارية العاملة في أراضي الشعوب الأصلية وأقاليمها، يسلطان الضوء على الجوانب الإيجابية والسلبية.

٦٢ - صوغ مدونة قواعد للمسؤولية الاجتماعية للشركات تستند إلى المعايير الدولية من أجل تنظيم العلاقة بين الشركات والشعوب الأصلية وتوفير إطار لهذه العلاقات، بغية الحد من احتمال نشوب النزاعات؛ وتحقيق المنفعة المتبادلة؛ وضمان احترام حقوق الشعوب الأصلية، أفرادا وجماعات.

٦٣ - ضمان حصول الشعوب الأصلية على فوائد ملموسة تتناسب وتلك التي حققتها الشركات العاملة في أراضيها وأقاليمها. والعمل في الوقت نفسه، على أن تخصص الدول نسبة من الضرائب والعائدات والامتيازات التي تحصل عليها من الشركات، لبرامج تستفيد منها الشعوب الأصلية مباشرة.

٦٤ - النظر في إنشاء صندوق مموَّل من الشركات العاملة في أراضي الشعوب الأصلية وأقاليمها، تديره وكالة تابعة للأمم المتحدة يكون الغرض منه تقديم تعويض لقاء الأضرار الناجمة عن تلك العمليات.

٦٥ - نشر قائمة دورية بالشركات العاملة في أراضي الشعوب الأصلية وأقاليمها، التي تتبع ممارسات تنتهك حقوق الشعوب الأصلية.

٦٦ - وضع ترتيب للشركات يستند إلى مدى وفائها بالتزاماتها بحقوق الشعوب الأصلية وبالمسؤولية الاجتماعية للشركات على أن تراعي الكياناتُ ترتيب الشركات هذا لدى توفير التمويل لمشاريع الشركات المنفذة في أراضي الشعوب الأصلية وأقاليمها.