الأمم المتحدة

E/C.19/2013/22

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

Distr.: General
11 March 2013
Arabic
Original: English

المنتدى الدائم المعني بقضايا الشعوب الأصلية
الدورة الثانية عشرة
نيويورك، ٢٠-٣١ تموز/يوليه ٢٠١٣
البند ٥ من جدول الأعمال المؤقت*
حوار شامل مع وكالات الأمم المتحدة وصناديقها

المعلومات الواردة من منظمات غير حكومية تتمتع بمركز استشاري لدى المجلس الاقتصادي والاجتماعي

مركز موارد القانون الهندي

أولا - مقدمة

١ - يقدم مركز موارد القانون الهندي(١) فيما يلي معلومات تعد بمثابة مساهمة في مذكرة الأمانة العامة عن حقوق الشعوب الأصلية والضمانات الموفرة لها في إطار المشاريع المتعلقة بخفض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها (E/C.19/2013/7) وفي مذكرة الأمانة العامة عن استعراض سياسات البنك الدولي التنفيذية (E/C.19/2013/15)، اللتين قدمتا إلى المنتدى الدائم المعني بقضايا الشعوب الأصلية في دورته الثانية عشرة. وفي هذه الوثيقة، يحدد مركز موارد القانون الهندي مسائل حاسمة الأهمية للشعوب الأصلية تتعلق بالعمليات السياساتية الجارية بشأن الضمانات في البنك الدولي والمؤسسات المشاركة في المبادرات

* E/C.19/2013/1.

(١) مركز موارد القانون الهندي هي منظمة غير ربحية معنية بالقانون والدعوة تتمتع بمركز استشاري لدى المجلس الاقتصادي والاجتماعي، وهي منظمة أنشأها الهنود الأمريكيون ويتولون توجيهها (www.indianlaw.org).

010413 260313 13-25511 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

المعززة لخفض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الأحراج وتدهور الغابات التي ترمي إلى خفض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها في البلدان النامية.

٢ - وقد تضر مبادرات التنمية والمبادرة المعززة الشعوب الأصلية أو تفيدها، ويتوقف ذلك على ما إذا كانت حقوق الشعوب الأصلية مدرجة بشكل معقول في السياسات والممارسات ذات الصلة. ومجرد وجود سياسات للضمانات هو أمر غير كاف. ولا بد للحيلولة دون إلحاق الضرر من أن تعكس الضمانات نهجا أوسع نطاقا يقوم على حقوق الإنسان.

ثانيا - الضمانات والبنك الدولي

٣ - يعكف البنك الدولي حاليا على إجراء عملية استعراض وإعادة صياغة لسياساته المتعلقة بإدارة المخاطر والآثار الاجتماعية والبيئية، بما فيها سياسات الضمانات التي وضعها بشأن الشعوب الأصلية والتقييمات البيئية وإعادة التوطين غير الطوعي[٢].

٤ - ومع أن الضمانات هامة للتخفيف من الآثار، فإنها لا تكفي لمنع الضرر الذي يلحق بالشعوب الأصلية وبيئاتها. وفي المجالات الحاسمة، لا ترقى الضمانات إلى مستوى المعايير في إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية. وبالإضافة إلى ذلك، أكدت دراسات أعدتها المجتمعات المحلية المتضررة وما أعد من دراسات مستقلة وجود مشاكل كبيرة فيما يتعلق بتنفيذ الضمانات[٣]. وأخيرا، فإن البنك الدولي أخذ يعفي بصورة متزايدة آليات التمويل من شروط الضمانات.

٥ - وفي عام ٢٠١٢، شرع البنك الدولي في استعراض ٨ سياسات من أصل سياساته العشرة بشأن الضمانات، بالإضافة إلى سياساته العامة المتعلقة باستخدام نظم الاقتراض التي تحدد متى يمكن استخدام الأطر التنظيمية الخاصة بالبلدان بدلا من الضمانات، بهدف وضع إطار متكامل جديد. والاستعراض هو استعراض غير مسبوق من حيث النطاق، إذ يشمل إعادة التفكير في النهج العام الذي يتبعه البنك إزاء الحماية الاجتماعية والبيئية.

---

(٢) للاطلاع على المعلومات المتعلقة بسياسات الضمانات للبنك الدولي، انظر http://go.worldbank.org/WTA1ODE7T0، وللاطلاع على المعلومات المقدمة من مركز موارد القانون الهندي بشأن المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف، انظر www.indianlaw.org/mdb.

(٣) انظر "Implementation of the World Bank's indigenous peoples policy: a learning review (FY 2006-2008)", Operations Policy and Country Services Working Paper World Bank, August 2011). ويمكن الاطلاع على الورقة في الموقع الإلكتروني: http://siteresources.worldbank.org/INTSAFEPOL/Resources/Indigenous_peoples_review_august_2011.pdf، وانظر أيضا النتائج التي توصل إليها فريق التفتيش التابع للبنك الدولي (http://go.worldbank.org/7RCPYOF0C0).

٦ - ومن المحتمل أن يكون لهذا الاستعراض الذي تقرر أن يستمر لغاية حزيران/يونيه ٢٠١٤ أثر عميق على الشعوب الأصلية. وبالنظر إلى أن المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف والوكالات الإنمائية الوطنية والمؤسسات المالية الخاصة ومؤسسات شؤون المناخ قد اعتمدت الضمانات، فقد أصبح لديها الإمكانات لا لتحديد المعيار العالمي لتمويل التنمية والمناخ فحسب، إنما أيضا لتحديد آثار المشاريع الممولة من البنك الدولي.

ثالثا - الضمانات والمبادرات المعززة لخفض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الأحراج وتدهور الغابات

٧ - بالنظر إلى أن المبادرات المعززة لخفض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الأحراج وتدهور الغابات هي مبادرات تتعامل مباشرة مع ملكية الشعوب الأصلية للأراضي والموارد وإمكانية استفادتهم منها، فإن ضمانات المبادرة المعززة هي ضمانات حاسمة الأهمية. وتتباين كثيرا سياسات الحفاظ على هذه المبادرة التي تضعها مؤسسات مثل برنامج الأمم المتحدة للتعاون في مجال خفض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها في البلدان النامية، ومرفق الشراكة للحد من انبعاثات كربون الغابات التابع للبنك الدولي، ومنظمات الحفظ والترتيبات الثنائية. وفي حين أن مؤسسات المبادرة المعززة باتت تعترف أكثر فأكثر بحقوق الشعوب الأصلية، فإنها غالبا ما تخفق في إدماج تلك الحقوق في سياساتها العامة بطريقة مجدية.

رابعا - التزامات حقوق الإنسان

٨ - يترتب على الدول الالتزام القانوني الدولي الذي يقضي باحترام حقوق الإنسان ومنع انتهاكات حقوق الإنسان والانتصاف منها، بما في ذلك أثناء التصرف بشكل جماعي عبر كيانات مثل المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف، وبرنامج الأمم المتحدة للتعاون في مجال خفض الانبعاثات الناتجة عن إزالة الغابات وتدهورها في البلدان النامية أو مرفق البيئة العالمية. ويتعين على المنظمات الحكومية الدولية المنفذة لمشاريع التنمية أو للمبادرة المعززة أن تحترم حقوق الإنسان وتتجنب التواطؤ في حالات عدم امتثال البلدان المضيفة للالتزامات الدولية[٤].

(٤) انظر Leonardo A. Crippa and Gretchen Gordon, International Law Principles for REDD+: The Rights of Indigenous Peoples and the Legal Obligations of REDD+ Actors (Washington, D.C., Indian Law Resource Center, 2012). ويمكن الاطلاع عليه من الموقع الشبكي http://www.indianlaw.org/sites/default/files/Indian%20Law%20Resource%20Center_REDD+%20Principles.pdf.

٩ - وينص إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية على أن تساهم الوكالات المتخصصة للأمم المتحدة (مثل البنك الدولي) ومنظمات حكومية دولية أخرى في الإعمال التام للحقوق المنصوص عليها في الإعلان (المادة ٤١). وبالإضافة إلى ذلك، وافق مؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، في مقرره 1/CP.16 (FCCC/CP/2010/7/Add.1)، على احترام حقوق الإنسان في جميع أنشطة تغير المناخ والضمانات المقررة لأنشطة المبادرة المعززة؛ وقرر أيضا أن تتواءم الأنشطة مع أهداف الاتفاقات الدولية وتحترم حقوق الشعوب الأصلية ومعارفها. ولدى العديد من كيانات المبادرة المعززة، بما فيها برنامج الأمم المتحدة للتعاون في مجال خفض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها في البلدان النامية، ومرفق الشراكة للحد من انبعاثات كربون الغابات، ومرفق البيئة العالمية، وسياسات داخلية تستوجب احترام حقوق الشعوب الأصلية والامتثال للالتزامات الدولية.

خامسا - نهج قائم على حقوق الإنسان

١٠ - لدى العديد من مؤسسات المبادرة المعززة، بما فيها برنامج الأمم المتحدة للتعاون ومرفق الشراكة للحد من انبعاثات كربون الغابات، مبادئ توجيهية بشأن التعامل مع الشعوب الأصلية. وتفيد كلتا المؤسستين بأن مبادئهما التوجيهية، باعتبارهما مسألتين من مسائل السياسة العامة، هي مبادئ متوائمة مع التزامات مؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ التي تقضي باحترام حقوق الشعوب الأصلية. ومع أن هذا الأمر جدير بالثناء، فإن مجرد الادعاء بأن سياساتها متسقة لا يجعلها كذلك. وعلى سبيل المثال، يفيد المرفق خطئا بأن حجم ''الدعم الواسع للمجتمع'' يعادل في الأساس الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة. وحتى عندما تفي بيانات السياسة العامة بالمعايير الدولية لحقوق الإنسان، لا يمكن الاعتبار بأن هذه السياسات تحمي بالقدر الكافي حقوق الإنسان ما لم تكن ملزمة وواجبة النفاذ.

١١ - وفي حين تقر بصورة متزايدة مؤسسات التنمية ومؤسسات المبادرة المعززة، بما فيها برنامج الأمم المتحدة لخفض الانبعاثات، بأن لديها التزامات في إطار حقوق الإنسان، يتردد البنك الدولي في القيام بذلك. ويكيل البنك بمكيالين، فهو يحظر تمويل المشاريع التي تتعارض مع التزامات البلد المقترض بموجب الاتفاقات البيئية الدولية ولا تتعارض مع التزاماتها بموجب معاهدات حقوق الإنسان (انظر السياسة التنفيذية للبنك الدولي بشأن التقييمات البيئية). وعلاوة على ذلك، لا ترقى الضمانات المصرفية إلى المستوى المطلوب في مجالات حقوق الإنسان الرئيسية، بما فيها تقرير المصير، والحق في الأراضي والأقاليم والموارد، والموافقة المسبقة والمستنيرة، على النحو المبين أدناه.

سادسا – تقرير المصير والحكم الذاتي

١٢ – يقر إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية بحق الشعوب الأصلية في تقرير المصير (المادة ٣) وفي الحكم الذاتي (المادة ٤). كما يؤكد حقها في أن تحتفظ بنظمها ومؤسساتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية وأن تطورها (المادتان ٥ و ٢٠)، وفي أن تتخذ القرارات بشأن أراضيها ومواردها (المادتان ٢٦ و ٣٢)، وفي الحصول على جبر عادل ومنصف إذا حرمت من سبل الرزق (المادة ٢٠). ويسلم الإعلان أيضا بأن للشعوب الأصلية الحق في أن تشارك مشاركة نشطة في تطوير وتحديد البرامج الاقتصادية والاجتماعية التي تمسها، وأن تضطلع، قدر المستطاع، بإدارة تلك البرامج من خلال مؤسساتها الخاصة (المادة ٢٣).

١٣ – ومع أن الدول تعترف بشكل متزايد بحكومات الشعوب الأصلية، فإن البنك الدولي ومؤسسات المبادرة المعززة لا تعترف بها. وفي حين تستشار الشعوب الأصلية أحيانا بشأن خطط تخفيف الآثار والاستحقاقات، لا يتوفر لها في معظم الحالات أية وسيلة لوضع أو إدارة خططها الخاصة بها للتنمية أو خطط المبادرة المعززة تمشيا مع أولوياتها. ولا تحترم المشاريع نظم الشعوب الأصلية لصنع القرارات والإدارة عندما تفرض عمليات تشاور واستراتيجيات خارجية لإدارة الموارد.

سابعا – الأراضي والأقاليم والموارد

١٤ – يعترف إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية بحق الشعوب الأصلية في الملكية التقليدية، بما في ذلك الحق في الملكية الجماعية، وحقها في امتلاك الأراضي والأقاليم والموارد التي تحوزها بحكم الملكية التقليدية أو غيرها من أشكال الشغل أو الاستخدام التقليدية والحق في استخدامها وتنميتها والسيطرة عليها، هي والأراضي والأقاليم تلك التي اكتسبتها بطرق أخرى (المادة ٢٦). وينص الإعلان أيضا على واجب الدول أن تعترف وتحمي هذه الأراضي والأقاليم والموارد والبيئات (المواد ٢٦ و ٢٧ و ٢٩)، وأن توفر السبل لمنح تعويض عن الأراضي والأقاليم والموارد التي أخذت أو استغلت أو أضيرت دون موافقة حرة ومسبقة ومستنيرة (المادة ٢٨).

١٥ – ولا تستوجب السياسة التنفيذية التي وضعها البنك الدولي بشأن الشعوب الأصلية الاعتراف للشعوب الأصلية بالملكية الجماعية التامة لأراضيها وأقاليمها ومواردها. وبدلا من ذلك، لا يطلب من المقترضين تأمين اعتراف قانوني بأراضي الشعوب الأصلية إلا إذا تعلق المشروع بإصدار سندات بملكية الأراضي أو بحيازتها. وتسمح السياسة العامة للمصرف

والمقترضين بالحد من نطاق حقوق الملكية الجماعية لتصبح مجرد حقوق في الاستخدام وفي تقسيم الأراضي المشاع. وقد تبين أن الاعتراف بحقوق ملكية الأراضي والموارد هو أضعف جانب من جوانب السياسة العامة[٣] من حيث التنفيذ. وبالمثل، ومع أن معظم سياسات المبادرة المعززة تعترف بأهمية ضمان حيازة الأراضي، فإن الغالبية العظمى لا تشترط الاعتراف بالحقوق الشعوب الأصلية في الملكية الكاملة.

ثامنا – الموافقة الحرة المسبقة المستنيرة

١٦ – ينص إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية على الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة باعتبارها معيارا قانونيا ناظما للمشاريع الرئيسية التي تؤثر على مجتمعات الشعوب الأصلية وبيئتها. وعلاوة على ذلك، فإن أي مشروع له أثر هام على أراضي الشعوب الأصلية وأقاليمها ومواردها يستتبع المادة ٢٦ من الإعلان، التي تنص على أن للشعوب الأصلية الحق في التحكم بأراضيها وأقاليمها ومواردها وفي إدارتها.

١٧ – ولا تستوجب السياسة التنفيذية التي وضعها البنك الدولي بشأن الشعوب الأصلية الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة كشرط مسبق لتمويل الأنشطة التي تتعلق بأراضي الشعوب الأصلية أو مواردها أو تشملها. وبدلا من ذلك، يستخدم البنك معيار ''المشاورة الحرة والمسبقة والمستنيرة'' الذي يؤدي إلى ''دعم مجتمعي واسع النطاق''. وهذا المعيار يفرض إجراءات وقياسات خارجية للتأييد أو المعارضة، مما يقوض حق الشعوب الأصلية في أن تتخذ بنفسها قرارات التنمية وتقيم مؤسساتها الخاصة بها لصنع القرار وأن تحافظ عليها. وإضافة إلى ذلك، لا تتيح السياسة العامة الفرصة للشعوب الأصلية لسحب الموافقة إذا تغيرت الظروف ولا تستوجب إجراء عملية تحقق مستقلة.

١٨ – ومع أن للعديد من ضمانات المبادرة المعززة نوع ما من الشروط المتعلقة بالموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة، فإن البروتوكولات الحالية ليست في الكثير من الحالات فعالة ولا يمكنها ضمان الحق في الموافقة أو الامتناع عنها (لا تقدم معلومات كافية للتأكد من أن الموافقة هي في الواقع مستنيرة) وضمان أن تحدد الشعوب الأصلية عمليتي صنع القرار والموافقة.

تاسعا – التوصيات

١٩ – ينبغي للبنك الدولي ولمؤسسات المبادرة المعززة أن تحترم حقوق الشعوب الأصلية من خلال تنفيذ الإجراءات التالية:

(أ) أن تمنع تمويل الأنشطة التي تنتهك أو تسهم في انتهاك حقوق الإنسان، بما في ذلك أي مشروع قد يؤثر على الشعوب الأصلية التي تعيش في عزلة طوعية؛

(ب) أن تكفل امتثال السياسات للحد الأدنى للمعايير الدولية لحقوق الإنسان؛

(ج) أن تكفل، في حال عدم استيفاء قوانين البلد المضيف للحد الأدنى من المعايير الدولية لحقوق الإنسان، عدم تنفيذ المشاريع دون تدابير ملائمة تكفل أشكالا من الحماية تتواءم مع هذه المعايير؛

(د) أن تنشئ آليات تسمح للشعوب الأصلية، من خلال نظمها لصنع القرار والإدارة، بوضع مقترحات للمشاريع واتخاذ قرارات بشأنها بحرية، بما في ذلك فيما يتعلق بتعديلها ورفضها؛

(هـ) أن تمول الأنشطة التي تعزز الاستقلالية الذاتية للشعوب الأصلية وقدرتها في إدارة أراضيها، وتكفل استطاعة الشعوب الأصلية تصميم وإدارة المشاريع المتعلقة بأراضيها أو مواردها؛

(و) أن تعتمد، كشرط إداري، الاعتراف القانوني بحق الشعوب الأصلية في الملكية الجماعية التامة لأراضيها ومواردها الطبيعية، بما في ذلك الأراضي التي تم الحصول عليها بوسائل غير شغلها أو استخدامها التقليدي أو العرفي، وضمان تقاسم المنافع مع الشعوب الأصلية بما يتفق مع حقوق الملكية؛

(ز) أن تكفل، إذا انتهكت حقوق الشعوب الأصلية في الأراضي والأقاليم والموارد، التعويض في شكل أراض وأقاليم وموارد مكافئة من حيث النوعية أو الحجم أو المركز القانوني أو سبل الانتصاف الأخرى بما يتسق مع القانون الدولي؛

(ح) أن تحظر إعادة التوطين غير الطوعية للشعوب الأصلية ووضع قيود غير طوعية على أنشطة كسب الرزق أو على إمكانية الحصول على الموارد الطبيعية؛

(ط) أن تكفل حصول مقدمي المشروع على الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة من الشعوب الأصلية، مع التحقق بمعرفة طرف ثالث، بشأن أية مشاريع تنفذ على أراضي الشعوب الأصلية أو أقاليمها أو مواردها أو تتعلق بها، أو قد تؤثر إلى حد كبير في أراضيها أو أقاليمها أو مواردها أو حقوق الإنسان الخاصة بها.

(ي) أن تكفل شمول البروتوكولات المتعلقة بالموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة اتفاقا بين مجتمعات الشعوب الأصلية والدولة يحدد تدابير الإنصاف الواجبة وعمليات الانسحاب؛

(ك) أن تستوجب استخدام تقييمات أثر حقوق الإنسان لتحديد المخاطر على أصحاب الحقوق وحقوق الإنسان، ومنع حدوث انتهاكات للحقوق المتعلقة بالمشاريع وإنصاف ضحاياها.

٢٠ - وينبغي للمنتدى الدائم القيام بالإجراءات التالية:

(أ) تعزيز عملية إصلاح السياسات والممارسات المالية الدولية لتحقيق امتثال المصارف الإنمائية ومؤسسات المبادرة المعززة للإعلان، وذلك من خلال سبل منها توفير المساعدة التقنية، وتقديم توصيات الخبراء والمشاركة بصورة فعالة في استعراض ضمانات البنك الدولي؛

(ب) العمل على كفالة أن تمثل الشعوب الأصلية في عمليات التشاور في البنك الدولي ومؤسسات المبادرة المعززة وأن يسمح لها بالمشاركة التامة والفعالة.