الأمم المتحدة

E/C.19/2016/4

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

Distr.: General
19 February 2016
Arabic
Original: English

المنتدى الدائم المعني بقضايا الشعوب الأصلية
الدورة الخامسة عشرة
نيويورك، ٩-٢٠ أيار/مايو ٢٠١٦
البند ٣ من جدول الأعمال المؤقت*
متابعة توصيات المنتدى الدائم

دراسة بشأن الكيفية التي تستغل بها الدول ضعف القواعد الإجرائية في المنظمات الدولية للانتقاص من قيمة إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية وغيره من صكوك القانون الدولي لحقوق الإنسان**

مذكرة من الأمانة العامة

موجز

عملا بما قرره المنتدى الدائم المعني بقضايا الشعوب الأصلية في دورته الرابعة عشرة، قام المنتدى بتعيين إدوارد جون، ودالي سامبو دورو، وهما عضوان في المنتدى، لإجراء دراسة عن الكيفية التي تستغل بها الدول ضعف القواعد الإجرائية في المنظمات الدولية للانتقاص من قيمة إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية وغيره من صكوك القانون الدولي لحقوق الإنسان (E/2015/43-E/C.19/2015/10، الفقرة ٤٥). ونتائج تلك الدراسة والتوصيات التي خرجت بها تقدم في هذه الوثيقة إلى المنتدى الدائم في دورته الخامسة عشرة.

* E/C.19/2016/1.

** يمكن الحصول من نسخة موسعة من هذه الدراسة في شكل ورقة من ورقات غرفة الاجتماعات الصادرة عن المنتدى الدائم المعني بقضايا الشعوب الأصلية.

040316 020316 16-02624 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

أولا - مقدمة

١ - يواصل المنتدى الدائم المعني بقضايا الشعوب الأصلية دراسة مختلف الآثار الناجمة عن الإجراءات التي اتخذها الدول في سياق العمليات الحكومية الدولية، منذ أن قامت الجمعية العامة في قرارها ٢٩٥/٦١ المؤرخ ١٣ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٧ باعتماد إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية (إعلان الأمم المتحدة). وقد ناضلت الشعوب الأصلية بقوة من أجل إعمال معايير حقوق الإنسان المنصوص عليها في إعلان الأمم المتحدة، وهي لا تزال تضطلع بدور استباقي لضمان أقصى قدر من الامتثال في تطبيق تلك المعايير. وعملا بالمواد ٣٨ و ٤١ و ٤٢ من الإعلان، فإن على الدول وهيئات الأمم المتحدة، وأجهزتها وهيئاتها ووكالاتها المتخصصة أن تحترم إعلان الأمم المتحدة وأن تطبقه تطبيقا كاملا، وتتخذ التدابير المناسبة لتحقيق غاياته المنشودة، وليس الانتقاص من قيمتها.

٢ - وقد لوحظ وجود إجراءات تراجعية في بعض المنظمات والعمليات الدولية، من قبيل اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، واتفاقية التنوع البيولوجي، ومنظمة الأغذية والزراعة، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة، والبنك الدولي. فالسلوك الذي تنتهجه الدول في إطار تلك المحافل ينم عن اتجاه يبعث على القلق نحو الانتقاص من المعايير الواردة في إعلان الأمم المتحدة، بما في ذلك إجراءات تهدف إلى الحط من مركز الشعوب الأصلية وحقوقها، والتقليل من قيمة مشاركتها. ويجب على الدول، بدلا من ذلك، أن تتقيد بمسؤولياتها، وأن ترتقي بمركز الشعوب الأصلية وبحقوقها ومشاركتها.

٣ - وتبحث هذه الدراسة في هذه المسألة، وترى أن تلك الإجراءات تتعارض مع مقاصد ومبادئ ميثاق الأمم المتحدة، فضلا عن الحقوق والواجبات المكرسة في إعلان الأمم المتحدة وغيره من صكوك القانون الدولي لحقوق الإنسان.

٤ - وتستشهد ديباجة إعلان الأمم المتحدة بميثاق الأمم المتحدة وتكرر التأكيد على ضرورة أن تعمل الدول انطلاقا من ''حسن النية في الوفاء بالالتزامات التي تقع على عاتق الدول وفقا لأحكام الميثاق''. وتعترف الديباجة بوجود ''... حاجة ... ملحة إلى احترام وتعزيز الحقوق المتأصلة للشعوب الأصلية''، وتسلم بأن هذا الاعتراف ''سيعزز علاقات التوافق والتعاون بين الدول والشعوب الأصلية، استنادا إلى مبادئ العدل والديمقراطية واحترام حقوق الإنسان وعدم التمييز وحسن النية''. وتلك هي المسؤوليات التي أخذتها الدول على عاتقها باعتمادها معايير حقوق الإنسان وتكرار إعرابها عن دعم تلك المعايير، والتي يشكل الآن الوفاء بها مقياسا أساسيا معترفا به تستخدمه الهيئات المنشأة بموجب معاهدات والمقررون الخاصون وغيرهم من الخبراء المستقلين لتقييم مدى امتثال الدول.

٥ - ويشكل إعلان الأمم المتحدة إطارا يقوم على المبادئ ويهدف إلى إقرار العدل وتحقيق المصالحة ومداواة الجراح. وقد أوضح مكتب الشؤون القانونية، بناء على طلب من لجنة حقوق الإنسان التي كانت قائمة آنذاك، أن ''الإعلان' في عرف الأمم المتحدة هو صك رسمي لا يلجأ إليه إلا في الحالات النادرة للغاية التي تتعلق بالمسائل ذات الأهمية الكبرى والدائمة حيث يتوقع تحقيق أقصى حد من الامتثال'' (انظر E/3616/Rev.1، الفقرة ١٠٥). وقد أكد المقرر الخاص السابق المعني بحقوق الشعوب الأصلية، جيمس أنايا، على ما يلي: ''حتى إذا كان الإعلان نفسه غير ملزم قانونا بالطريقة التي تكون بها المعاهدات ملزمة، فإن الإعلان يعكس التزامات قانونية متصلة بالميثاق والتزامات تعاهدية أخرى والقانون الدولي العرفي'' (A/65/264، الفقرة ٦٢). وبالإضافة إلى ذلك، شدد جيمس كروفورد على أنه: ''حتى عندما تصاغ القرارات في شكل مبادئ عامة، فإنها يمكن أن تشكل أساسا للتطوير التدريجي للقانون، كما يمكن، إذا كان الإجماع عليها كبيرا، أن يستند إليها في الإسراع بتجميع القواعد العرفية. ومن أمثلة القرارات الهامة 'التي تسن بموجبها القوانين' ... إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية''[(١)].

٦ - وثمة أحكام متنوعة في إعلان الأمم المتحدة تعكس التزامات الدولة في كل من القانون التعاهدي والقانون الدولي العرفي. فعلى سبيل المثال، أوضحت رابطة القانون الدولي في شرحها المعتمد على رأي الخبراء أن ''المجالات [ذات الصلة بـ]حقوق الشعوب الأصلية التي بشأنها يطرح الخطاب المتعلق بالقانون الدولي العرفي هي: تقرير المصير؛ والاستقلال الذاتي أو الحكم الذاتي؛ والحقوق الثقافية والهوية؛ والحقوق المتعلقة بالأراضي، فضلا عن التعويض والجبر وسبل الإنصاف''[(٢)].

ثانيا - المنظمات الدولية والدول - الالتزامات المتعلقة بقانون حقوق الإنسان

٧ - يعترف في إعلان الاجتماع الرفيع المستوى للجمعية العامة المعني بسيادة القانون على الصعيدين الوطني والدولي: ''بضرورة أن تكفل جميع الدول والمنظمات الدولية ... سيادة القانون وأن تلتزم في جميع أنشطتها باحترام سيادة القانون والعدالة وتعزيزهما بما يمكن معهما التنبؤ بأعمالها وإضفاء الشرعية عليها'' (انظر القرار ١/٦٧، الفقرة ٢).

٨ - وتشمل التزامات المنظمات الدولية، في جملة أمور، الالتزامات الناشئة عن القانون الدولي العرفي والقواعد القطعية. فعلى سبيل المثال، يشكل حظر التمييز العنصري قاعدة

(١) James Crawford, *Brownlie's Principles of Public International Law*, 8th ed. (Oxford, Oxford University Press, 2012), p. 42.

(٢) International Law Association, "Rights of Indigenous Peoples", Interim Report, The Hague Conference, 2010.

قطعية أو قاعدة من القواعد الآمرة، والدول والمنظمات الدولية ملزمة باحترام تلك القاعدة (انظر A/56/10، الصفحة ١٥٨، الفقرة (٥)). وفي حالة اعتماد أحكام تمييزية في أي اتفاق دولي، تفقد هذه النصوص صلاحيتها. وفي ما يتعلق بالشعوب الأصلية، يلزم اعتماد تفسيرات لا تنطوي على تمييز ضد تلك الشعوب وإلا سيلزم تعديل الأحكام المخالفة. فإذا لم يحدث ذلك، تطبق معايير حقوق الإنسان الأسمى.

٩ - وفي الفتوى الصادرة في عام ١٩٨٠، أكدت محكمة العدل الدولية أن: ''المنظمات الدولية هي من أشخاص القانون الدولي، وهي بهذه الصفة ملزمة بأي التزامات تفرض عليها بموجب القواعد العامة للقانون الدولي، أو بموجب دساتيرها أو الاتفاقات الدولية التي تكون أطرافا فيها''[٣]. ولا يجوز للدول الأطراف أن تتنصل من الالتزامات الدولية الواقعة عليها فيما يتعلق بحقوق الإنسان، عن طريق العمل من خلال المنظمات الدولية، سواء كان ذلك من خلال إجراءات مشتركة أو مستقلة. ووفقا للمادة ١٠٣ من ميثاق الأمم المتحدة، فإنه في حالة وجود تعارض بين التزامات الدول بموجب ميثاق الأمم المتحدة والتزاماتها بموجب أي اتفاق دولي آخر، تكون الغلبة للالتزامات المقررة بموجب الميثاق.

١٠ - ولا يجوز للمنظمات الدولية أن تستخدم توافق الآراء للانتقاص من قيمة حقوق الإنسان الواجبة للشعوب الأصلية، بما في ذلك إعلان الأمم المتحدة وغيره من الصكوك الدولية لحقوق الإنسان. وحسب ما تم التشديد عليه في تقرير آلية الخبراء المعنية بحقوق الشعوب الأصلية الصادر في آب/أغسطس ٢٠١١: ''لا يكون توافق الآراء نهجاً مشروعاً إذا كان القصد منه أو الأثر المترتب عليه هو تقويض حقوق الإنسان للشعوب الأصلية. وينبغي، عندما يكون ذلك مفيداً أو ضرورياً، النظر في أُطر تفاوضية بديلة تتفق مع التزامات الدول المنصوص عليها في ميثاق الأمم المتحدة وغيره من أحكام قانون حقوق الإنسان الدولي'' (انظر A/HRC/18/42، المرفق).

١١ - وتمثل المشاركة في المحافل الدولية تحديا بالنسبة للشعوب الأصلية، حيث إن القواعد تميل بشدة لصالح الدول. ولا تزال الشعوب الأصلية تخضع بشكل كبير للسلطة التقديرية للدولة بالنظر إلى أنها لا تشكل جزءا من أي توافق في الآراء[٤]. ففي ظل القواعد الإجرائية التي عفا عليها الزمن وتكاد تنعدم فيها الضوابط والموازين، يمكن للدول أن تقترح أحكاما تمييزية أو غير مستوفاة للمعايير المطلوبة، وأن تتفق على تلك الأحكام.

---

(٣) *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1980,* p. 73, para. 37.

(٤) يشير مصطلح ''توافق الآراء''، حسب المفهوم داخل الأمم المتحدة، إلى قبول الاقتراحات في حال عدم الاعتراض عليها رسميا.

١٢ - وتميل الدول في المنظمات الدولية إلى الإفراط في التأكيد على سيادتها عند معالجة المسائل الموضوعية والإجرائية على السواء. وتشوب القواعد الإجرائية في هذه المنظمات أوجه قصور خطيرة لا تزال تؤثر بشدة على مشاركة الشعوب الأصلية وحقوقها الأساسية. ويقوض ذلك بشكل خاص حق الشعوب الأصلية في تقرير المصير.

١٣ - وتتطلب الإجراءات المتبعة داخل المنظمات الدولية إصلاحا عاجلا. فالحقوق والشواغل المتصلة بقضايا عالمية حيوية مثل التنوع البيولوجي[٥]، والأمن الغذائي[٦]، وتغير المناخ[٧]، والتنمية[٨]، وحرية التجارة[٩]، والملكية الفكرية[١٠]، يجري تناولها على نحو يضر بالشعوب الأصلية[١١].

---

(٥) انظر، على سبيل المثال، Grand Council of the Crees (Eeyou Istchee) and others, "Nagoya protocol on access and benefit sharing: substantive and procedural injustices relating to indigenous peoples' human rights"، آلية الخبراء المعنية بحقوق الشعوب الأصلية، الدورة الرابعة، جنيف، تموز/يوليه ٢٠١١.

(٦) Grand Council of the Crees (Eeyou Istchee) and others, "FAO Voluntary Guidelines on Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security: discrimination and subjugation of indigenous peoples and rights". Available from http://quakerservice.ca/wp-content/uploads/2012/05/FAO-Natl-Food-Security-Guidelines-Governance-of-Indigenous-Tenure-Rights-GCCEI-Joint-Submission-Apr-12.pdf.

(٧) على سبيل المثال، المنتدى الدولي للشعوب الأصلية المعني بتغير المناخ، "Indigenous groups announce grave concern on possible Cancun outcome"، نشرة صحفية، كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠.

(٨) "بيان مقدم من المقرر الخاص إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة، ٢٠١١"، نيويورك، ١٧ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١١. وهو متاح على الرابط التالي: http://unsr.jamesanaya.org/statements/statement-of-special-rapporteur-to-un-general-assembly-2011.

(٩) انظر A/HRC/10/5/Add.2، الفقرة ٣٣: "لا تزال الالتزامات الواقعة على أعضاء منظمة التجارة العالمية فيما يتعلق بحقوق الإنسان والالتزامات التي يتعهدون بها من خلال إبرام الاتفاقات في إطار المنظمة تفتقر إلى التنسيق. ... فالمفاوضين في مجال التجارة إما لا يدركون الالتزامات المترتبة فيما يتعلق بحقوق الإنسان على الحكومات التي يمثلونها، أو أنهم لا يحددون الآثار المترتبة على المواقف التي يتخذونها في المفاوضات التجارية". (التأكيد مضاف).

(١٠) World Intellectual Property Organization (WIPO) (Traditional Knowledge Division), "Note on existing mechanisms for participation of observers in the work of the WIPO Intergovernmental Committee on Intellectual Property and Genetic Resources, Traditional Knowledge and Folklore: comments submitted by the Grand Council of the Crees (Eeyou Istchee)", 30 November 2011.

(١١) انظر أيضا Forest Peoples Programme, "FPP E-Newsletter", April 2012: "The continuous, sometimes subtle, violence of conservation and development against indigenous peoples continues, unchecked even at the highest levels by the most worthy-sounding agencies of the United Nations." Available from http://www.forestpeoples.org/topics/environmental-governance/publication/2012/fpp-e-newsletter-april-2012-pdf-version.

١٤ - ويلزم وضع قواعد إجرائية قوية لمنع الدول من استخدام توافق الآراء فيما يتعلق بمقترحات لا تستوفي المعايير المطلوبة وتتعارض مع مبادئ العدالة والديمقراطية وعدم التمييز واحترام حقوق الإنسان وسيادة القانون. وسوف يلزم وضع آليات فعالة للامتثال. فحتى عند وجود ''قاعدة'' بشأن توافق الآراء، يقول الأمين العام إن توافق الآراء ''امتياز ... [و] هذا الامتياز تقترن به مسؤوليات''[١٢]. وأثيرت أيضا شواغل تتعلق بمسألة توافق الآراء داخل الجمعية العامة، على النحو التالي:

> للأسف أصبح توافق الآراء ... غاية في حد ذاته. وهذا النهج لم تثبت فعاليته في التوفيق بين مصالح الدول الأعضاء. بل إنه يدفع الجمعية العامة إلى النكوص إلى العموميات والتخلي عن أي جهد جاد لاتخاذ الإجراءات. وتنزع النقاشات الحقيقية إلى التركيز على الأسلوب وليس على الجوهر ولا يعكس العديد مما يسمى قرارات إلا أقل القواسم المشتركة بين الآراء المختلفة اختلافا كبيرا (انظر A/59/2005، الفقرة ١٥٩).

ثالثا - الإجراءات التي تتم في إطار المنظمات الدولية للانتقاص من قيمة حقوق الإنسان الخاصة بالشعوب الأصلية

اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ

١٥ - تطبق اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ قواعد إجرائية صارمة لكفالة إرساء ''عملية تحركها الأطراف''. وتحد هذه العملية بشدة من فرص التفاعل بين الأطراف والشعوب الأصلية. وتتعرض الشعوب الأصلية للتهميش في المفاوضات المتعلقة بالصكوك البيئية المتعددة الأطراف. وتتحول هذه المظالم الإجرائية مباشرةً إلى مظالم موضوعية. فعادة ما يحضر ممثلو الشعوب الأصلية المفاوضات البيئية المتعددة الأطراف بصفتهم مراقبين. وعموما، لا يحق للمراقبين التكلم خلال المفاوضات الرسمية، بل وربما لا يحق لهم أصلا الوجود في الغرفة التي تجري فيها المفاوضات الرسمية.

١٦ - وفي كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥ خلال مفاوضات باريس بشأن تغير المناخ، لم تتح الأساليب التي انتهجها مؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ للشعوب الأصلية إلا فرصا محدودة للغاية للمشاركة في مفاوضات تستند إلى نصوص.

---

(١٢) Department of Public Information, "Secretary-General calls on delegates to end stagnation in disarmament conference, seize 'Collective opportunity to build a safer world', at Headquarters meeting", New York, 24 September 2010. Available from http://www.un.org/press/en/2010/sgsm13138.doc.htm.

فالمفاوضات كانت تستند إلى المفاهيم وليس إلى نصوص. وبعد جولة أو أكثر من جولات التفاوض القائم على المفاهيم، سعى الميسرون إلى إعداد نصوص توفيقية. وكانت المراحل الأخيرة في المؤتمر قاصرة على الأطراف، بل أنها لم تكن بالضرورة تتم في غرف التفاوض.

١٧ - وفي قضية تتسم بالتعقيد كقضية حقوق الشعوب الأصلية، ثبت أن التفاوض القائم على ''المفاهيم'' يخلق بلبلة. فقد أعرب بعض الأطراف عن قلق إزاء استخدام مصطلح ''الشعوب''، ومفهوم حقوق الإنسان الجماعية. ودفع ذلك عدة أطراف إلى أن تقترح عدم تضمين النص المتعلق بحقوق الإنسان إشارات إلى حقوق الشعوب الأصلية. وشرعت الأطراف بعدها في التفاوض بشأن نص حقوق الإنسان، في الوقت الذي كان فيه الكثير من المفاوضين، باعترافهم هم أنفسهم، يفتقرون إلى المعرفة المعقولة بالقانون الدولي لحقوق الإنسان.

١٨ - وخلصت مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان إلى أنه: ''لم يعد هناك أي شك في أن التغير المناخي الناجم عن النشاط البشري يسبب آثارا سلبية على التمتع الكامل بحقوق الإنسان. ويترك تغير المناخ آثارا عميقة على مجموعة واسعة من حقوق الإنسان، بما فيها الحق في الحياة وتقرير المصير والتنمية والغذاء والصحة والمياه والنظافة الصحية والإسكان''. وأضافت المفوضية أن: ''تغير المناخ يندرج ضمن مشاكل حقوق الإنسان وأن إطار حقوق الإنسان يجب أن يكون جزءا من الحل''[(١٣)]. غير أن اتفاق باريس، الذي اعتمده مؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ في دورته الحادية والعشرين المعقودة في ١٢ كانون الأول/ديسمبر عام ٢٠١٥، لا يتضمن سوى إشارة واحدة فقط إلى ''حقوق الإنسان'' في النص بأكمله. فالديباجة تنص في جزءٍ منها على ما يلي:

> إذ يقرّ بأن تغير المناخ شاغل مشترك للبشرية، وأن على الأطراف أن تقوم، عند اتخاذ الإجراءات الرامية إلى التصدي لتغير المناخ، باحترام وتعزيز ومراعاة التزاماتها بحقوق الإنسان، والحق في الصحة، وحقوق الشعوب الأصلية والمجتمعات المحلية، والمهاجرين، والأطفال، والأشخاص ذوي الإعاقة، والأشخاص الموجودين في أوضاع هشة، والحق في التنمية، فضلاً عن المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة والإنصاف بين الأجيال[.]

(١٣) انظر Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), "Understanding human rights and climate change: submission of the Office of the High Commissioner for Human Rights to the 21st Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change", 26 November 2015, p. 6.

١٩ - وليس من الدقيق القول بأن: ”على الأطراف ... احترام وتعزيز ومراعاة التزاماتها بحقوق الإنسان“. فالتزامات الدول المتعلقة بحقوق الإنسان ليست تقديرية. وفي القانون الدولي، يقع على الدول التزام باحترام حقوق الإنسان وحمايتها وتعزيزها وإعمالها. وفي حزيران/يونيه ٢٠٠٧، وافق مجلس حقوق الإنسان بتوافق الآراء على أن يتضمن بند ”تعزيز جميع حقوق الإنسان وحمايتها“ على الدوام ”حقوق الشعوب وفئات محددة وأفراد مُعيَّنين“ (انظر A/62/53، الفصل الرابع، الفرع ألف). وطوال ما يزيد عن ٣٥ عاما، كانت الممارسة المتبعة هي تناول الحقوق الجماعية للشعوب الأصلية في إطار النظام الدولي لحقوق الإنسان. ويشكل حرمان الشعوب الأصلية من حقوق الإنسان الجماعية دمجا قسريا وتمييزا عنصريا.

٢٠ - وذكر المقرر الخاص السابق، جيمس أنايا، في التقرير الذي قدمه إلى الجمعية العامة في آب/أغسطس ٢٠١٢ أنه: ”نظرا لكونها من أشد المجتمعات تأثرا بتغير المناخ، فإن الشعوب الأصلية ما انفكت تطالب منذ سنوات بمزيد من الحماية لحقوق الإنسان الخاصة بها في سياق المناقشات الدولية بشأن تغير المناخ. وبأن تشارك مشاركة فعلية في هذه المناقشات، وفقا لمبادئ الإعلان المتعلق بحقوق الشعوب الأصلية“. وأضاف أنايا أنه: ”ينبغي لنتائج هذه العمليات أن تعزز حقوق الشعوب الأصلية بصيغتها المؤكدة في الإعلان. ولا يصح في أي حالة أن تكون أي معاهدة دولية جديدة أو أي صك جديد آخر، أو الوثيقة الختامية الصادرة عن أي مؤتمر، قاصرة عن بلوغ المعايير المبينة في الإعلان أو المقررة في مصادر دولية أخرى، أو أن تُضعف هذه المعايير“. (انظر A/67/301، الفقرتان ٦٢ و ٩١).

اتفاقية التنوع البيولوجي

إضعاف مركز الشعوب الأصلية

٢١ - في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٥، قام الفريق العامل بين الدورات المخصص المفتوح باب العضوية المعني بالمادة ٨ (ي) والأحكام ذات الصلة من اتفاقية التنوع البيولوجي بالنظر في ”مشروع المبادئ التوجيهية الطوعية لإعداد آليات وتشريعات أو مبادرات مناسبة أخرى لضمان الموافقة [الحرة، و] المسبقة عن علم [أو موافقة ومشاركة] الشعوب الأصلية والمجتمعات المحلية للحصول على معارفها وابتكاراتها وممارساتها، والتقاسم العادل والمنصف للمنافع الناشئة عن استخدام وتطبيق هذه المعارف والابتكارات والممارسات ذات الصلة

بحفظ التنوع البيولوجي واستخدامه المستدام وللإبلاغ عن الحصول غير المشروع على المعارف التقليدية ومنعه‘‘[١٤].

٢٢ - واعتمد الفريق العامل بعد ذلك التوصية ١/٩ التي يطلب فيها إلى مؤتمر الأطراف أن يعتمد المبادئ التوجيهية الطوعية في اجتماعه الثالث عشر الذي من المقرر عقده في كانكون في المكسيك، في الفترة من ٤ إلى ١٧ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٦. وتنص الفقرة ٣ من المبادئ التوجيهية الطوعية على أنه: ’’ليس في هذه المبادئ التوجيهية ما ينبغي أن يفسر على أنه تغيير لحقوق أو واجبات الأطراف بموجب الاتفاقية أو بموجب بروتوكول ناغويا [بروتوكول ناغويا بشأن الحصول على الموارد الجينية والتقاسم العادل والمنصف للمنافع الناشئة عن استخدامها الملحق باتفاقية التنوع البيولوجي]‘‘. ويمكن أن يفهم ضمنا من تلك العبارة الأخيرة ما يفيد بتجميد حقوق الدول الأطراف أو التزاماتها، من حيث صلتها بالشعوب الأصلية. ويعني ذلك، فيما يخص الشعوب الأصلية، أن المبادئ التوجيهية لا يمكن أن تفسر في المستقبل بصورة تتسق مع التطوير التدريجي للقانون الدولي.

٢٣ - وفي تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٤، اعتمد مؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ المقرر ١٢/١٢ واو[١٥]، الذي وافق فيه على استخدام مصطلح ’’الشعوب الأصلية والمجتمعات المحلية‘‘ بدلا من ’’المجتمعات الأصلية والمحلية‘‘ في المقررات والوثائق الفرعية التي ستصدر مستقبلا في إطار اتفاقية التنوع البيولوجي. ولئن كان القرار يشير حصرا إلى الاتفاقية، فإن المقررات والتزامات الأطراف وإجراءات التعديل الواردة في المعاهدة تتعلق كذلك بجميع البروتوكولات الملحقة بها. وفي الوقت نفسه، أضاف المقرر عدة محاذير وهي:

’’(أ) أن استخدام مصطلح ’’الشعوب الأصلية والمجتمعات المحلية‘‘ في أي مقررات قادمة ووثائق فرعية لن يؤثر بأي حال من الأحوال في المعنى القانوني للمادة ٨ (ي) والأحكام المتصلة بها في الاتفاقية؛

’’(ب) أنه لا يجوز استخدام مصطلح ’’الشعوب الأصلية والمجتمعات المحلية‘‘ على أنه ينطوي بالنسبة لأي طرف على تغيير في الحقوق أو الالتزامات بمقتضى الاتفاقية؛

(١٤) اتفاقية التنوع البيولوجي، UNEP/CBD/WG8J/9/1.

(١٥) المرجع نفسه، UNEP/CBD/COP/DEC/XII/12.

”(ج) أن استخدم مصطلح ”الشعوب الأصلية والمجتمعات المحلية“ في المقررات القادمة والوثائق الفرعية لا يشكل سياقًا لغرض تفسير اتفاقية التنوع البيولوجي على النحو المنصوص عليه في الفقرة ٢ من المادة ٣١ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات أو اتفاق لاحق أو ممارسة لاحقة فيما بين الأطراف في اتفاقية التنوع البيولوجي على النحو المنصوص عليه في الفقرتين ٣ (أ) و(ب) من المادة ٣١ أو معنى خاص على النحو المنصوص عليه في الفقرة ٤ من المادة ٣١ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات.“

٢٤ - وترتب على ذلك تجميد تفسير مصطلح ”الشعوب الأصلية والمجتمعات المحلية“ في القرارات والوثائق الفرعية المقبلة بحيث لا يُنشئ أي أثر قانوني على اتفاقية التنوع البيولوجي أو على بروتوكول ناغويا سواء حاليا أو مستقبلا. وتوضح الفقرة ١ من المادة ٢٢ من اتفاقية التنوع البيولوجي أن الاتفاقية لا تؤثر على التزامات الدول الأطراف المترتبة على ”اتفاقات دولية قائمة“. ومن الواضح أن هذه الاتفاقات تشمل العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية اللذين تتطابق فيهما المادة ١ المتعلقة بحق جميع الشعوب في تقرير المصير.

٢٥ - وقد أكدت هيئات الأمم المتحدة المنشأة بموجب معاهدات مرارا وتكرارا أن الحق في تقرير المصير، المنصوص عليه في العهدين الدوليين الخاصين بحقوق الإنسان، يسري على ”الشعوب الأصلية“ في العالم[١٦]. والدول التي تسعى إلى تقييد تمتع الشعوب الأصلية بمركز ”الشعوب“ أو حرمان تلك الشعوب من هذا المركز، من أجل إضعاف حقوقها أو حرمانها منها، تنتهك بذلك الاتفاقية الدولية للقضاء على التمييز العنصري بكافة أشكاله والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية[١٧].

٢٦ - ولا شك أنه سيكون من غير المنطقي القول بأن استخدام مصطلح ”الشعوب الأصلية“، في إطار اتفاقية التنوع البيولوجي وبروتوكول ناغويا، لن يحمل أي أهمية قانونية.

---

(١٦) انظر، على سبيل المثال، CCPR/C/CAN/CO/5، الفقرتان ٨ و ٩؛ و CCPR/C/PAN/CO/3، الفقرة ٢١؛ و CCPR/C/79/Add.112، الفقرة ١٧؛ و E/C.12/MAR/CO/3، الفقرة ٣٥؛ و E/C.12/1/Add.94، الفقرة ١١.

(١٧) فيما يتعلق بالعهد، انظر الفقرة ٧ من التعليق العام رقم ١٨ الصادر عن اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التي تنص على أن: ”عبارة ‘التمييز’ المستخدمة في العهد ينبغي أن تفهم على أنها تتضمن أي تفرقة أو استبعاد أو تقييد أو تفضيل يقوم لأي سبب، كالعرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو غير السياسي أو الأصل القومي أو الاجتماعي أو الثروة أو النسب أو غير ذلك، مما يستهدف أو يستتبع تعطيل أو عرقلة الاعتراف لجميع الأشخاص، على قدم المساواة، بجميع الحقوق والحريات أو التمتع بها أو ممارستها“. (التوكيد مضاف)

فمن الثابت أن مركز الشعوب الأصلية كان ولا يزال له دلالات مختلفة ذات آثار قانونية في مجموعة واسعة من الصكوك الدولية التي تستخدم المصطلح نفسه وتعالج عادة مواضيع مماثلة.

٢٧ - وتتضمن الصكوك التي تستخدم مصطلح ''الشعوب الأصلية'' دون تحفظ اتفاقية حماية التراث الثقافي غير المادي، واتفاقية حماية وتعزيز تنوع أشكال التعبير الثقافي، وإعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية، والوثيقة الختامية لمؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة المعنونة المستقبل الذي نصبو إليه، والوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥. ويُستخدم المصطلح نفسه أيضا في الوثيقة الختامية للمؤتمر العالمي بشأن الشعوب الأصلية وفي اتفاق باريس.

المعاملة غير العادلة لإعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية

٢٨ - ترد في ديباجة بروتوكول ناغويا إشارة محددة إلى إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية. وقد أكدت محكمة العدل الدولية قيمة أي ديباجة في تفسير الاتفاقيات، وهو ما تؤكده أيضا الفقرة ٢ من المادة ٣١ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات[١٨]، وقد التمس الأمين التنفيذي لاتفاقية التنوع البيولوجي المشورة غير الرسمية من مكتب الشؤون القانونية بشأن المسائل المطروحة في المقرر ١٢/١٢ واو. إلا أن الأمين التنفيذي لم يأت على ذكر بروتوكول ناغويا أو الإشارة الواردة في ديباجته إلى الإعلان.

٢٩ - ووفق ما نوقش أعلاه، لا يصح أن يخلص المقرر ١٢/١٢ واو إلى أن استخدام مصطلح ''الشعوب الأصلية'' في أي مقررات قادمة ووثائق فرعية لاحقة لن يكون له أثر قانوني على اتفاقية التنوع البيولوجي وبروتوكول ناغويا. فالمقرران ١٢/١٢ ألف و ١٢/١٢ باء[١٥]، يؤكدان كلاهما أهمية إعلان الأمم المتحدة في تنفيذ المادتين ٨ (ي) و ١٠ (ج) من اتفاقية التنوع البيولوجي على التوالي.

٣٠ - وعندما سلط المقرران ١٢/١٢ ألف و ١٢/١٢ باء الضوء على أهمية إعلان الأمم المتحدة، رفضت كندا الانضمام إلى توافق الآراء إلا إذا اقترنت الإشارات الواردة في الحواشي إلى الإعلان بذكر ''التحفظات التي أبدتها الأطراف''. وليس من السليم أن تضيف الأطراف في مؤتمر الأطراف ''تحفظات ''إلى أي مقرر يصدر عن المؤتمر. فبادئ ذي بدء،

(١٨) انظر، على سبيل المثال، *Colombian-Peruvian asylum case, Judgment of November 20th, 1950: I.C.J. Reports 1950*, p. 266, and *Armed Activities on the Territory of the Congo (New Application: 2002) (Democratic Republic of the Congo v. Rwanda), Jurisdiction and Admissibility, Judgment*, *I.C.J. Reports 2006*, p. 6, para. 64.

وعملا باتفاقية فيينا لقانون المعاهدات[١٩]، يُقصر إبداء ''التحفظات'' على المعاهدات، والإعلان لا يشتمل إلا على تعليلات التصويت. وثانيا، لا تجيز المادة ٣٧ من اتفاقية التنوع البيولوجي والمادة ٣٤ من بروتوكول ناغويا إبداء تحفظات على الاتفاقية أو البروتوكول، إلا إذا كانت تتسق مع أحكام المادتين ٢٩ و ٣٠ من الاتفاقية.

٣١ - ومنذ عام ٢٠٠٧، قامت جميع الدول الأربع التي كانت قد صوتت ضد إعلان الأمم المتحدة بتغيير موقفها رسميا. وصدقت على الإعلان دول أخرى[٢٠]. ومن المضلل أن تثار في حالة اتفاقية التنوع البيولوجي تعليلات قدمت في عام ٢٠٠٧ لتصويت دول غيرت مواقفها في وقت لاحق. ومهما يكن من أمر، فإن تعليلات التصويت لا تغير شيئا من صفة إعلان الأمم المتحدة كصك معتمد بتوافق الآراء.

اتفاقية حماية التراث العالمي

٣٢ - تلقى المنتدى الدائم المعني بقضايا الشعوب الأصلية من منظمات الشعوب الأصلية رسائل عديدة تتعلق بانتهاك حقوق هذه الشعوب في عمليات تجري في إطار اتفاقية حماية التراث العالمي والتراث الطبيعي[٢١]. فالإجراءات الحالية التي تنظم مشاركة الشعوب الأصلية لا تتفق مع المعايير الدولية ذات الصلة بحق تلك الشعوب في المشاركة في اتخاذ القرارات المتعلقة بالمسائل التي تمس حقوقها. ولا توجد طريقة فعالة تكفل إطلاع لجنة التراث العالمي مباشرة على شواغل تلك الشعوب فيما يتعلق بمواقع التراث العالمي[٢٢].

٣٣ - واعتمدت اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب في عام ٢٠١١ قرارا يتعلق بهذا الموضوع خصيصا تلاحظ فيه بقلق أن هناك مواقع أفريقية عديدة قد سجلت ضمن قائمة مواقع التراث العالمي دون الحصول على موافقة حرة ومسبقة ومستنيرة من الشعوب

(١٩) لا يتضمن النظام الداخلي للجمعية العامة (A/520/Rev.1) أي أحكام صريحة تتصل بالتحفظات.

(٢٠) امتنعت أوكرانيا وساموا وكولمبيا في عام ٢٠٠٧ عن التصويت في الجمعية العامة على إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية، ثم أيدته في وقت لاحق.

(٢١) International Work Group for Indigenous Affairs and others, "Joint submission on the lack of implementation of the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples in the context of UNESCO's World Heritage Convention", Permanent Forum on Indigenous Issues, Eleventh Session, 7-18 May 2012. Available from http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2012/05/joint-submission-unpfii.pdf.

(٢٢) القرار المتعلق بحماية حقوق الشعوب الأصلية في سياق اتفاقية التراث العالمي وتسمية بحيرة بوغوريا باعتبارها من مواقع التراث العالمي (رقم ١٩٧)، ٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١، الديباجة.

الأصلية الذين توجد تلك المواقع في أراضيها ولا تتسق أطر إدارتها مع مبادئ إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية[٢٣].

٣٤ - وقد سلط القرار المذكور الأضواء على قيام لجنة التراث العالمي في عام ٢٠١١ بإدراج المحمية الوطنية لبحيرة بوغوريا (كينيا) في قائمة مواقع التراث العالمي دون مشاركة أبناء شعب إندورويس في عملية اتخاذ قرار إدراجها ودون أخذ موافقتهم الحرة والمسبقة والمستنيرة، وشدد على أن ذلك يشكل انتهاكا لحق أبناء هذا الشعب في التنمية المنصوص عليه في المادة ٢٢ من الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب ومخالفة للقرار الذي اتخذته اللجنة الأفريقية في قضية شعب إندورويس[٢٤].

٣٥ - وحثت اللجنة الأفريقية في الفقرة ٢ من قرارها لجنة التراث العالمي واليونسكو على أن ''يستعرضا وينقحا الإجراءات والمبادئ التشغيلية الحالية ... بغية كفالة أن يتفق تنفيذ اتفاقية التراث العالمي مع إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية وتحقيق احترام حقوق الشعوب الأصلية وحقوق الإنسان عموما وحمايتها وإعمالها في مناطق التراث العالمي''، وحثت اللجنة الأفريقية في الفقرة ٣ لجنة التراث العالمي واليونسكو على أن ''ينظرا في إنشاء آلية مناسبة يمكن لأبناء الشعوب الأصلية أن يقدموا من خلالها المشورة إلى لجنة التراث العالمي وأن يشاركوا بفعالية في عمليات اتخاذ قراراتها''. وقام المنتدى الدائم المعني بقضايا الشعوب الأصلية، وآلية الخبراء المعنية بالشعوب الأصلية والمقرر الخاص المعني بحقوق الشعوب الأصلية جميعا بإصدار توصيات مماثلة[٢٥].

---

(٢٣) Decision on Communication 276/2003: Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group (on behalf of Endorois Welfare Council)/Kenya. Available from http://www.achpr.org/files/sessions/46th/comunications/276.03/achpr46_276_03_eng.pdf. ويؤكد القرار حق أبناء شعب إندورويس في امتلاك أراضي أجدادهم المحيطة ببحيرة بورغوريا، وتدعو كينيا إلى القيام بأمور من بينها ''الاعتراف بحق الملكية الواجب لأبناء شعب إندورويس، ورد أرض أجدادهم إليهم''.

(٢٤) انظر على سبيل المثال E/2011/43، الفقرات ٤٠-٤٢؛ و E/2013/43، الفقرة ٢٣؛ و A/HRC/21/52، الفرع الثاني - دال، الاقتراح ٩؛ و A/HRC/30/53، المرفق؛ و A/67/301، الفقرات ٣٣-٤٢؛ و A/HRC/25/74127، الصفحة ١٢٧ من النص الإنكليزي. وانظر أيضا International Law Association, "Rights of Indigenous Peoples", Final Report, Sofia Conference, 2012, pp. 17-19.

(٢٥) Endorois Welfare Council, Saami Council and International Work Group for Indigenous Affairs, "Joint statement on the continued lack of protection of the rights of indigenous peoples with respect to their cultural heritage in the context of UNESCO's World Heritage Convention", Available from http://www.iwgia.org/iwgia_files_news_files/1234_EMRIP_2015_Statement_of_IGIA_Endorois_elfare_Council_and_Saami_Council.pdf. For the French position, see also United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), "States Parties' comments to the Draft Policy for the integration of

٣٦ - ونتيجة لذلك، أضافت لجنة التراث العالمي في عام ٢٠١٥ إلى مبادئها التوجيهية التشغيلية بندا يتصل بمشاركة الشعوب الأصلية في ترشيح مواقع لقائمة مواقع التراث العالمي. وأصبحت هذه المبادئ التوجيهية تشجع الآن الدول على أن ''تثبت، عند الاقتضاء، الحصول على الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة للشعوب الأصلية، وذلك بوسائل منها الإعلان باللغات المناسبة عن المواقع التي رشحت لإضافتها إلى قائمة مواقع التراث العالمي وإجراء مشاورات وتنظيم جلسات استماع علنية''. غير أن الحصول على موافقة تلك الشعوب لا تزال شرطا غير إلزامي ولا تزال درجة مشاركتها في عمليات الترشيح تخضع للسلطة التقديرية للدول المعنية.

٣٧ - وتنطبق هذا الشواغل نفسها على إدارة المواقع المدرجة من قبل في قائمة مواقع التراث العالمي. فقد كشفت المناقشات التي أجريت داخل لجنة التراث العالمي أن هناك دولا عديدة تعترض بقوة على اعتماد ضمانات إجرائية حقيقية تكفل حقوق الشعوب الأصلية. بل هناك عدة دول اعترضت على مفهوم ''الشعوب الأصلية''، من بينها دول، كفرنسا والسنغال، سبق لها أن صدقت على ميثاق الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية. كذلك رفضت اللجنة صراحة اقتراحا يدعو إلى أن يفتح للعموم باب الاطلاع على مستندات الترشيح عند تلقي اليونسكو لها. فما لم تقم الدولة طوعا بنشر مستندات ترشيح المواقع، فإن إمكانية الاطلاع عليها تظل مقصورة على أعضاء اللجنة دون المتضررين من أبناء الشعوب الأصلية وعموم الناس[٢٦].

٣٨ - وقد ذكرت لجنة التراث العالمي أنها ستعيد النظر في المسائل المتصلة بمشاركة الشعوب الأصلية، وذلك بعد اعتماد اليونسكو سياسة بشأنها[٢٧]. ومن المفترض عند اعتماد هذه السياسة أن تقدم ''التوجيه إلى الموظفين واللجان ليتسنى تنفيذ [إعلان الأمم المتحدة] في جميع عناصر عمل اليونسكو''[٢٨]. غير أنه لم يحرز تقدم يذكر صوب بلورة هذه السياسة واعتمادها. لذا، ناشدت آلية الخبراء المعنية بحقوق الشعوب الأصلية اليونسكو أن تعزز جهودها من أجل وضع الصيغة النهائية لهذه السياسة بالتعاون مع الشعوب الأصلية وآليات

---

a Sustainable Development Perspective into the Processes of the World Heritage Convention". Available from http://whc.unesco.org/en/sessions/20ga/documents/.

(٢٦) World Heritage Committee, decision 39 COM 11, para. 10.

(٢٧) UNESCO, "Report on the achievement of the goal and objectives of the Second International Decade of the World's Indigenous Peoples (2005-2014): Questionnaire Response", February 2014, p. 3. Available from http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/2014/unesco.pdf.

(٢٨) WIPO, leaflet No. 12. Available from http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuideIPleaflet12en.pdf.

الأمم المتحدة الثلاث المنوطة بها ولايات تتعلق بحقوق هذه الشعوب على وجه التحديد (انظر A/HRC/30/53، المرفق، الفقرة ٣٣).

المنظمة العالمية للملكية الفكرية

٣٩ - اتخذت الدول الأعضاء داخل المنظمة العالمية للملكية الفكرية إجراءات للحد من حقوق الإنسان للشعوب الأصلية. وقد أثر ذلك في الأعمال التي تجري داخل اللجنة الحكومية الدولية للمنظمة لصياغة ومناقشة نصوص مختلفة تتصل بحقوق الشعوب الأصلية في الملكية الفكرية والموارد الجينية والمعارف التقليدية ومظاهر التعبير الثقافي. ومن التدابير الإجرائية التي تطرح اشكالية في هذا الصدد أنه يتعين على منظمات الشعوب الأصلية أن تحصل على موافقة الدولة العضو لتخول لها المشاركة في اللجنة الحكومية الدولية. ويخالف هذا الإجراء المادة ١٨ من إعلان الأمم المتحدة[٢٨]. وعلاوة على ذلك، كانت هناك شكاوى متكررة من أن الدول الأعضاء لا تتقيد بالقواعد الإجرائية المستقرة والمتفق عليها للتفاوض على الصكوك داخل اللجنة الحكومية الدولية للمنظمة العالمية للملكية الفكرية.

٤٠ - وتدفع الدول الأعضاء في المنظمة العالمية بأنه يفترض أن تكون هي ''المستفيدة من الحماية'' بدلا من إنشاء مؤسسات يسيطر عليها أبناء الشعوب الأصلية في الحالات التي يكون فيها صاحب الحق في الملكية غير معروف. وبالإضافة إلى ذلك، تطالب الدول بتوسيع نطاق الاعتراف بالمفهوم الذي يقول إن معارف الشعوب الأصلية تقع ضمن ''الملك العام'' أو ''الإرث المشترك''، وهو ما ينزع عن تلك المعلومات صفة معارف الشعوب الأصلية. ويضاف إلى ذلك، أن الدول حاولت حذف الإشارات إلى القانون الدولي في سياق الاعتراف بالضرر والفوائد، وذلك رغم أن إعلان الأمم المتحدة واتفاقية الشعوب الأصلية والقبلية لعام ١٩٨٩ ينصان كلاهما على أن الثقافة والحقوق الثقافية تحميها القوانين والممارسات القائمة أو ذات الطبيعة الخاصة المتعلقة بالشعوب الأصلية.

٤١ - وللأسف، فإن تركيز الدول وشركات المواد الصيدلانية والشركات المتعددة الجنسيات وغير ذلك من الجهات التي لها مصالح مقابلة قد انصب خلال تلك المناقشات بصفة رئيسية على مصالحها الذاتية. ورغم أن المنظمة قد بذلت بعض الجهود لتعزيز مشاركة الشعوب الأصلية، فقد كانت مشاركتها محدودة بسبب قلة الموارد. وقد ناشد المنتدى الدائم لقضايا الشعوب الأصلية الدول والمؤسسات والمنظمات الأخرى التبرع لصندوق التبرعات لصالح مجتمعات الشعوب الأصلية والمجتمعات المحلية المعتمدة التابع للمنظمة العالمية للملكية الفكرية.

٤٢ - وحتى الآن، لم تركز المنظمة العالمية للملكية الفكرية على إنشاء نظام يستجيب بشكل شامل للمركز الفريد للشعوب الأصلية وظروفها وحقوقها. فقد حاولت المنظمة، بدلا من ذلك، أن تدرج الشعوب الأصلية ضمن إطار حقوق التأليف والنشر وبراءات الاختراع والعلامات التجارية، وقواعد التصميم التجارية والصناعية، والسياسات والقوانين. وهذه المسائل ينبغي أن تعالج بالتعاون الكامل مع الشعوب الأصلية، وأن يسترشد فيها بالمعايير الدنيا لإعلان الأمم المتحدة، من أجل وضع نظام ابتكاري يحافظ على تراثها الثقافي وحقوقها وهويتها.

٤٣ - ولا ينبغي أن تُستبعد الشعوب الأصلية من نظام الملكية الفكرية القائم الذي تعمل به المنظمة العالمية للملكية الفكرية. وينبغي أن تكمل أي إطار يدعم أولا المعايير الدنيا لحقوق الإنسان التي أكدها إعلان الأمم المتحدة تدابير إضافية لحماية حقوق الإنسان للشعوب الأصلية. وتماشيا مع حق الشعوب الأصلية في تقرير المصير، فإن لها أن تختار المشاركة واستخدام طريق الملكية الفكرية القائم. ومع ذلك، يجب أولا تحديد معايير وحقوق منفصلة، وكذلك إنشاء نظام منفصل من أجل القيام بشكل كامل بمعالجة وحماية حقوق الشعوب الأصلية ومركزها الفريد.

منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة

٤٤ - تتخذ منظمة الأغذية والزراعة مواقف تقدمية تدعم حقوق الإنسان للشعوب الأصلية وإعلان الأمم المتحدة. وتشدد سياسة المنظمة بشأن الشعوب الأصلية والقبلية لعام ٢٠١٠ على ما يلي:

> تسترشد أنشطة منظمة الأغذية والزراعة التي تؤثر على الشعوب الأصلية بنهج التنمية المستند إلى حقوق الإنسان، الذي يقوم على فكرة أن كل شخص ينبغي أن يعيش موفور الكرامة وأن تتحقق له أعلى المعايير الإنسانية المكفولة بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان. وعلى وجه الخصوص، سوف تسترشد تلك الأنشطة بالمبادئ الأساسية المنصوص عليها في وثيقة السياسات العامة هذه وفي إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية.

ومع ذلك، فعند التفاوض على الاتفاقات الدولية بموجب القواعد الإجرائية لمنظمة الأغذية والزراعة، تستطيع الدول اتخاذ مواقف لا ترقى إلى مستوى المعايير الدولية القائمة لحقوق الإنسان بشكل كبير، بما في ذلك المعايير المكرسة في سياسة منظمة الأغذية والزراعة بشأن الشعوب الأصلية والقبلية.

٤٥ - والمبادئ التوجيهية الطوعية للإدارة المسؤولة لحيازة الأراضي ومصائد الأسماك والغابات في سياق الأمن الغذائي الوطني لعام ٢٠١٢ لا تصف حقوق حيازة الأراضي والموارد باعتبارها من حقوق الإنسان (انظر الفقرتين ٣-٢ و ٤-٣)، وتشير ضمنا بشكل مبهم إلى أن المركز القانوني لإعلان الأمم المتحدة قد لا يكون أكثر من مجرد ''التزام طوعي'' (انظر الفقرتين ٩-٣ و ١٢-٧). وتغير المبادئ التوجيهية أيضا دون وجه حق من المفهوم القانوني ''للموافقة الحرة المسبقة المستنيرة'' بإضافة عبارة ''مع إيلاء الاعتبار الواجب لمواقف ومفاهيم كل دولة'' (انظر الفقرة ٩-٩).

٤٦ - ومن الأغراض الرئيسية للمبادئ التوجيهية الطوعية تحسين ''الإدارة المسؤولة'' في السياق الوطني. إلا أن من غير المرجح أن يتحقق ذلك بطريقة عادلة وحافزة. ولا يوجد إطار عالمي شامل يتفق مع حقوق الإنسان المنتظر من جميع الجهات الفاعلة أن تحترمها. وعلى الرغم من أن حق الشعوب الأصلية في تقرير المصير متعلق بالحوكمة والأمن الغذائي، فإنه غير مدرج صراحة في المبادئ التوجيهية. وبدلا من ذلك، تنص تلك المبادئ على أنه '' ينبغي تفسير هذه الخطوط التوجيهية وتطبيقها وفقاً للنظم القانونية الوطنية ومؤسساتها'' (انظر الفقرة ٢-٥). وفي السياق البالغ الأهمية للأراضي والموارد والأمن الغذائي، لا تتناول المبادئ التوجيهية احترام الدول وحمايتها لحق الشعوب الأصلية في الحكم الذاتي، من خلال مؤسساتها الخاصة المعنية بصنع القرارات.

٤٧ - وتُضعف المبادئ التوجيهية الطوعية من ''الالتزامات الدولية'' للدول عن طريق استحداث مفهوم ''الالتزامات الطوعية''. وهذا التوصيف لم يكن موجودا في المبادئ التوجيهية الطوعية لعام ٢٠٠٤ لدعم الإعمال التدريجي للحق في غذاء كاف في سياق الأمن الغذائي الوطني. وفي معرض التعليق على مشروع للمبادئ التوجيهية قُدم في وقت سابق، حذر المقرر الخاص المعني بالحق في الغذاء من أن التركيز الزائد على طابعها ''الطوعي'' قد يؤدي بالدول إلى أن ''تقلل من شأن التزاماتها''، وإلى تقويض المعايير القائمة[٢٩].

٤٨ - وأكد جيمس أنايا، المقرر الخاص السابق، في عام ٢٠١٣ أن: ''هذه المبادئ التوجيهية [كانت] موضعا لشكاوى موضوعية وإجرائية. وعلى وجه التحديد، أعرب عدد من الشعوب الأصلية ومنظماتها عن القلق من أن بعض الأحكام أدنى من مستوى المعايير

(٢٩) OHCHR, "Comments on the Zero Draft of the Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests", Olivier De Schutter, United Nations Special Rapporteur on the right to food, 16 May 2011. Available from http://www.srfood.org/images/stories/pdf/otherdocuments/20110516_comments-zero-draft-guidelines_en.pdf.

المتفق عليها فعلا بشأن الحقوق في الأراضي والموارد، وهي من الحقوق الأساسية بالنسبة للشعوب الأصلية''. وأضاف أنايا أنه:

''يمكن تحسين المبادئ التوجيهية بأن تُراعى فيها بقدر أوفى المعايير والاعتبارات الخاصة التي تنطبق على الشعوب الأصلية. وقد دأب المقرر الخاص على معارضة التفسيرات التقييدية للنصوص المتصلة بحقوق الإنسان، مفضلا اعتماد فهم موسع وتقدمي للصكوك المكتوبة كلما أمكن ذلك، وكذلك تشجع الدول والجهات الفاعلة الأخرى دائما على أن تنفذ المبادئ التوجيهية والسياسات المتصلة بالشعوب الأصلية وفقا لروح الإعلان [بشأن حقوق الشعوب الأصلية] ونصه. (انظر A/67/301، الفقرتان ٤٥ و ٤٧).

البنك الدولي

٤٩ - في عام ٢٠١٣، أوصى المنتدى الدائم المعني بقضايا الشعوب الأصلية، معربا عن القلق إزاء التباين المستمر بين ممارسة البنك الدولي وحقوق الشعوب الأصلية، ''بأن يكيف البنك الدولي سياسته المتعلقة بالشعوب الأصلية (السياسة التشغيلية ٤-١٠) بما يجعلها تمتثل لإعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية امتثالا كاملا. ويعلق المنتدى أهمية خاصة على ضرورة اعتماد البنك معيار الموافقة الحرة المسبقة المستنيرة، وعلى اعتماده بصفة عامة على نهج قائم على حقوق الإنسان يتولى البنك تفعيله ويضفي عليه طابعا مؤسسيا'' (انظر E/2013/43، الفقرة ٥٦؛ وانظر أيضا E/C.19/2013/15).

٥٠ - ومع تكرار الدول تأكيد التزامها بحقوق الشعوب الأصلية في المؤتمر العالمي للشعوب الأصلية، سعى البنك الدولي إلى الوصول إلى توافق في الآراء بشأن اقتراح يدعو إلى السماح للحكومات بأن يكون لها خيار عدم تطبيق سياسات ضمانات الشعوب الأصلية بشكل كامل، لصالح ''نهج بديل'' للضمان. وكانت ضمانات الشعوب الأصلية هي السياسة الوحيدة التي سعى فيها البنك الدولي لإدراج بند باختيار عدم القبول.

٥١ - ولم يبذل البنك جهودا محددة ذات شأن للتواصل مع الشعوب الأصلية بشأن سياساته المتعلقة بالضمانات. وهذا يتعارض مع المادة ١٨ من إعلان الأمم المتحدة ويشير إلى وجود عملية يشوبها سوء النية من جانب كل من البنك الدولي والدول الأعضاء فيه. ومن الأهمية بمكان أن يعمل البنك الدولي والمصارف الإنمائية الأخرى على الاستجابة لتوصيات المنتدى الدائم الداعية إلى أن تقوم هذه المؤسسات باعتماد سياسات تتوافق كل التوافق مع إعلان الأمم المتحدة وغيره من المعايير الدولية لحقوق الإنسان.

٥٢ - وقد تعرض البنك الدولي فيما يتعلق بسياسات الضمانات التي يأخذ بها إلى انتقادات شديدة من جانب الشعوب الأصلية والعديد من الجهات الأخرى. فعلى سبيل المثال، أشير في رسالة وجهت في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤ إلى رئيس البنك الدولي من ٢٨ من المقررين الخاصين والخبراء المستقلين، إلى أنه: ”مع سعي البنك إلى تنقيح وتكييف نهج ضماناته في مواجهة تحديات القرن الحادي والعشرين ... لا بد أن تكون المعايير مبنية على الاعتراف بالأهمية المركزية لاحترام وتعزيز حقوق الإنسان ... وبدلا من ذلك، فإن الوثيقة، حسب المعايير المعاصرة، تبدو وكأن جهدا كبيرا قد بذل فيها من أجل تفادي أي إشارة ذات معنى إلى حقوق الإنسان والقانون الدولي لحقوق الإنسان، باستثناء إشارات عابرة“[٣٠].

رابعا - الاستنتاجات والتوصيات

٥٣ - من أجل ضمان حقوق الشعوب الأصلية والنظام الدولي لحقوق الإنسان، لا بد من إصلاح القواعد الإجرائية داخل المنظمات الدولية. وينبغي القيام بذلك، مع المشاركة الكاملة والفعالة للشعوب الأصلية، بروح من الشراكة والاحترام المتبادل تماشيا مع إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية.

٥٤ - وبعض الدول والمنظمات الدولية لديها سياسات إيجابية فيما يتعلق بالشعوب الأصلية وإعلان الأمم المتحدة. غير أنه عندما تتفاوض الدول بشأن الصكوك الدولية الجديدة، حتى في تلك المنظمات الدولية الداعمة، يكون هناك تأثير سلبي على مركز الشعوب الأصلية وحقوقها في كثير من الأحيان، وتكون مشاركتها مهمشة.

٥٥ - والقواعد الإجرائية التي عفا عليها الزمن تدعو لارتكاب انتهاكات بدون حدود ضد الشعوب الأصلية. وفيما تكاد الضوابط والموازين تنعدم في هذه القواعد، تبدو الدول وكأن لها حرية أن تقترح أحكاما تمييزية أو غير مستوفاة للمعايير المطلوبة، وأن تتفق على تلك الأحكام. وهذه المظالم الإجرائية يتولد عنها مظالم موضوعية.

٥٦ - وهذه الممارسة تقوم عموما على توافق الآراء، ولذلك يغلب عليها القاسم المشترك الأدنى. وبغض النظر عن العواقب الضارة التي تلحق بالشعوب الأصلية، فإن الدول الأخرى المشاركة لا تعترض بشكل رسمي.

(٣٠) Special Rapporteur on extreme poverty and human rights and others, Letter to World Bank President Jim Yong Kim, 12 December 2014. Available from http://www.ohchr.org/Documents/Issues/EPoverty/WorldBank.pdf.

٥٧ - وقد أُضعف النظام الدولي لحقوق الإنسان وسيادة القانون نتيجة لذلك. ومن غير المقبول أن تبدي الدول والمنظمات الدولية المعنية على حد سواء افتقارا مستمرا إلى العزم والإرادة السياسية اللازمين من أجل منع هذه المظالم أو تصحيحها، فضلا عن المحافظة على النظام الدولي لحقوق الإنسان.

٥٨ - وجميع هذه الانتهاكات لحقوق الشعوب الأصلية تتنافى مع التزامات الدول بموجب ميثاق الأمم المتحدة والقانون الدولي لحقوق الإنسان. ومن الأهمية بمكان أن تستخدم المنظمات الدولية إعلان الأمم المتحدة كمعيار وإطار للعمل عندما يمكن أن يتأثر مركز الشعوب الأصلية وحقوقها. ومن الضروري أن تكون المنظمات الدولية والدول الأعضاء مطلعة اطلاعا كاملا على الطابع المميز لمركز الشعوب الأصلية وحقوق الإنسان الخاصة بها.

٥٩ - وينبغي أن تقوم الوكالات المتخصصة وغيرها من المنظمات الحكومية الدولية بإصلاح قواعدها الإجرائية على وجه السرعة، بالتشاور والتعاون مع الشعوب الأصلية. ولا يجوز السماح في أي حال من الأحوال بأن تكون المقترحات التي تطرحها الدول بشأن أي مسألة فيها انتهاك للميثاق. وينبغي أن تتماشى قواعد هذه المنظمات تماما مع المادتين ٤١ و ٤٢ من إعلان الأمم المتحدة. وينبغي اعتماد قواعد خاصة تسمح لحكومات الشعوب الأصلية بالمشاركة بصفتها من الحكومات، وليست منظمات غير حكومية.

٦٠ - ولهيئات الأمم المتحدة المنشأة بموجب معاهدات والهيئات الإقليمية المعنيَّة بحقوق الإنسان دور هام تؤديه في وضع المعايير والاجتهادات القضائية ذات الصلة، كلّ في إطار ولايته. وبالمثل، ينبغي أن يكون هناك دور للمنتدى الدائم المعني بقضايا الشعوب الأصلية، وآلية الخبراء المعنية بحقوق الشعوب الأصلية، والمقررين الخاصين وغيرهم من الخبراء المستقلين. وينبغي أن يُستخدم الاستعراض الدوري الشامل لمجلس حقوق الإنسان أيضا لتشجيع الدول على الامتثال لالتزاماتها الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان.

٦١ - ويحث المنتدى الدائم وكالات الأمم المتحدة الخاصة والمنظمات الدولية الأخرى على أن تدرج، في المعلومات السنوية التي تقدمها إلى المنتدى، معلومات مستكملة عن التدابير المتخذة من أجل إصلاح قواعدها الإجرائية بما يتماشى مع القانون الدولي لحقوق الإنسان.

٦٢ - وينبغي أن تمتنع الدول عن استخدام القانون المحلي أو التشريعات الوطنية كوسيلة للالتفاف على القانون الدولي لحقوق الإنسان وما يقابلها من التزامات. وينبغي ألا تشترط الدول أن تكون المعايير الدولية لحقوق الإنسان ”رهنا بـ“ أو ”وفقا لـ“ التشريعات الوطنية. بل ينبغي أن تقوم الدول، بالتعاون مع الشعوب الأصلية، بوضع تشريعات على الصعيد

الوطني تكفل أن تكون القوانين والسياسات المحلية المتعلقة بحقوق الشعوب الأصلية متسقة مع إعلان الأمم المتحدة.

٦٣ - وفيما يتعلق بالبيئة والتنمية وحقوق الإنسان والأمن والمسائل الأخرى، يجب أن يكون التعاون الدولي شاملا للشعوب الأصلية بشكل كامل وأن يقوم على حسن النية. وكما أكدت محكمة العدل الدولية، فإن: ''أحد المبادئ الأساسية التي تحكم إرساء وأداء الالتزامات القانونية، أيا كان مصدرها، هو مبدأ حسن النية. والاطمئنان والثقة هما أمران متأصلان في التعاون الدولي، ولا سيما في عصر تتزايد فيه ضرورة هذا التعاون في العديد من الميادين''[٣١].

(٣١) *Nuclear Tests (Australia v. France), Judgment, I.C.J. Reports 1974,* p. 253.