المحاضرة العاشرة: مفهوم الشعوب الأصلية في القانون الدولي

أولا. تعريف الشعوب الأصلية

1. دلالات مصطلح الشعوب الأصلية:

هناك تسميات عدة تطلق للدلالة على المجموعات المستوطنة لإقليم معين والمختلفة في عرقيتها أو ثقافتها أو لغتها عن باقي السكان، على غرار الأقليات (الإثنية أو العرقية، اللغوية، الدينية)، السكان الأصليين، السكان المحليين، الشعوب الأهلية، الشعوب الأصلية. غير أن التسمية الأخيرة هي الأوسع انتشارا في الكتابات التي تتناول الموضوع بالدراسة، كما أنها التسمية المعتمدة في الوثائق الدولية.

وصحيح أن تسمية الشعوب الأصلية تشمل أيضا المجموعات الإثنية الصغرى والشعوب المعزولة التي تعيش أوضاعا مهمشة، وأحيانا حتى القبائل ومجموعات القناصة أو الرحل المزاولين لتقاليد محدودة. كما أنه في بداية النضال على مستوى الأمم المتحدة، لم يكن يطلق اسم الشعوب الأصلية إلا على الشعوب التي تعيش في المستعمرات الأوروبية القديمة في أمريكا وأستراليا.

ومن الناحية اللغوية لفظ الأصلية في الشعوب يعني الجماعة المتميزة وذات الأساس القوي الثابت الضارب في التاريخ بامتداد عراقته، وفي اللغة الفرنسية رجوعا إلى الكلمة الفرنسية "Autochtone" التي تترجم إلى العربية بالأصلي أو الأهلي، فإنها تعود في الأصل إلى الإغريقية وتعني "Issu du sol même" أي "ابن الأرض" أو "سليل التراب ذاته"، مما يعطى لمفهوم الشعوب الأصلية ارتباطا ترابيا وثقافيا وهوية، انطلاقا من الانتماء إلى الأرض أي موطن وجودها، وهذه العلاقة كفيلة بربط دلالات الانتماء بأبعادها الحقوقية والسياسية، وبإطار المواطنة والحياة الديمقراطية وبنية الدولة الحديثة.

وفي الأنثروبولوجيا يستخدم مصطلح "السكان الأصليين" أو "المحليين" لوصف "جماعة غير مهيمنة في إقليم محدد، مع ادعاء معترف به إلى حد ما بالأصالة"، كما تعرف الشعوب الأصلية بأنها "جماعات لا دولة، ويرتبطون دائما بالنمط اللاصناعي للإنتاج".

2. تعريف الشعوب الأصلية في القانون الدولي:

يطلق مصطلح "الشعوب الأصلية" بحسب دليل عمليات البنك الدولي الصادر في 1991 على: "الأقليات العرقية الأصلية"، "المجموعات القبلية"، "القبائل المدرجة في القوائم" و"الفئات الاجتماعية ذات الهوية الاجتماعية والثقافية التي تميزها من المجتمعات المهيمنة التي جعل تلك الفئات معرضة للحرمان من عملية التنمية". لكن هذه المجموعات الأربع والمصنفة كـ"شعوب أصلية" ذات معان غامضة هي الأخرى وتحتاج على

الأقل إلى بعض المحددات لتمييز كل مصطلح منها على حده، ثم ضبط خصائصها لمعرفة إمكانية إدراجها ضمن الشعوب الأصلية كمجموعة كبرى.

كما أنه وفقا لتقرير "Martínez Cobo" المقرر الخاص للجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات عام 1984، فإن المجتمعات والشعوب والأمم الأصلية هي تلك التي "قد توفرت لها استمرارية تاريخية في مجتمعات تطورت على أراضيها قبل الغزو وقبل الاستعمار، تعتبر نفسها متميزة عن القطاعات الأخرى من المجتمعات السائدة الآن في تلك الأراضي، أو في أجزاء منها، وهي تشكل في الوقت الحاضر قطاعات غير مهيمنة في المجتمع، وقد عقدت العزم على الحفاظ على أراضي أجدادها وهويتها الإثنية وعلى تنميتها وتوريثها للأجيال القادمة وذلك باعتبارهما أساس وجودها المستمر كشعوب، وفقا لأنماطها الثقافية ومؤسساتها الاجتماعية ونظمها الثقافية الخاصة بها.

أما الصكوك الدولية بشأن حقوق الشعوب الأصلية، فلا تشتمل على أي تعريف لـ"الشعوب الأصلية"، وذلك بسبب رفض هذه الجماعات إدراج تعريف رسمي لها باعتباره غير ضروري وغير مرغوب فيه، كما أن القانون الدولي لا يحدد خصائص معينة للشعوب الأصلية.

ومع ذلك تنص المادة الأولى من اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 169 لعام 1989، على أن هذه الاتفاقية تنطبق على: **((أ- الشعوب القبلية في البلدان المستقلة، التي تميزها أوضاعها الاجتماعية والثقافية والاقتصادية عن القطاعات الأخرى من المجتمع الوطني، والتي تنظم مركزها القانوني، كليا أو جزئيا، عادات أو تقاليد خاصة بها، أو قوانين أو لوائح تنظيمية خاصة، ب- الشعوب في البلدان المستقلة، التي تعتبر شعوبا أصلية بسبب انحدارها من السكان الذين كانوا يقطنون البلد أو إقليما جغرافيا ينتمي إليه البلد وق غزو أو استعمار أو وقت رسم الحدود الحالية للدولة، والتي، أيا كان مركزها القانوني، لا تزال تحتفظ ببعض أو بكامل نظمها الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية الخاصة به))**.

فالشعوب الأصلية إذن هي تلك التي أقام على الأرض قبل أن يتم السيطرة عليها بالقوة من قبل الاستعمار ويعتبرون أنفسهم متميزين عن القطاعات الأخرى من المجتمعات السائدة الآن على تلك الأراضي. مما تقدم يتضح أنه ليس هناك تعريف واحد يضم تنوع الشعوب الأصلية، نظرا لتنوع وتغير السياقات التي تندرج فيها هذه الجماعات. ولذلك جاء من بين توجيهات البنك الدولي للبلدان المقترضة منه ضرورة إدراج نصوص تعريفية وأطر قانونية محددة في دساتيرها ولوائحها التنظيمية وتشريعاتها الوطنية ذات الصلة، بما يتيح توفر الأساس الأولي لتحديد الشعوب الأصلية.

ومن هذا المنطلق يجب أن يراعى في تعريف الشعوب الأصلية الضوابط الآتية:

1. التركيز على أهمية المرونة واحترام التعريف الذاتي؛ فقد نص الفقرة الثانية من المادة الأولى من اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 169، على اعتبار التعريف الذاتي بشعوب أصلية أو قبلية معيارا أساسيا لتحديد ما إذا كان مجموعة معينة هي من السكان الأصليين، كما أن التعريف الذاتي يتضمن الاعتراف من جانب جماعات أخرى أو من جانب السلطات الحكومية بأن الشعوب الأصلية تشكل جماعة متميزة.
2. لا يجب أن تفسر كلمة "شعوب" بأنها ترتب أية آثار فيما يتعلق بالحقوق التي قد ترتبط بهذه الكلمة بموجب القانون الدولي؛ إذ يُعترف لها بالحقوق وبالحماية باعتبارها أحد الفئات الإنسانية الهشة دون الاعتراف لها بالشخصية القانونية الدولية.
3. تحديد الشعوب الأصلية في مناطق جغرافية معينة بوجود خصائص تميزها عن غيرها.

ثانيا. خصائص الشعوب الأصلية

الشعوب الأصلية هي تلك الجماعات العرقية ذات الهوية الثقافية المتميزة وغير المندمجة بعد في الجماعة الوطنية بصفة كلية، باعتبارها تنحدر من السكان الذين كانوا يقطنون البلد أو إقليما جغرافيا ينتمي إليه البلد في إطار استمرارية تاريخية، الأمر الذي سمح بتواتر عادات وتقاليد خاصة بها شكلت قانونا أصليا ينظم كافة نواحي حياة أفرادها عن طريق تنظيم اجتماعي وسياسي خاص، وهذه الجماعات تتميز باعتماد اقتصاد الكفاف ما يجعل مستوى ظروفهم الاقتصادية والاجتماعية أقل عن المستوى الذي وصل إليه باقي القطاعات الوطنية.

وانطلاقا من هذا التعريف الذي يؤكد على أن حالة الشعوب الأصلية تختلف من منطقة إلى أخرى ومن بلد لآخر، فإنه ينبغي مراعاة أهمية الخصائص الوطنية والإقليمية ومختلف المعلومات الأساسية التاريخية والثقافية، عندما يتعلق الأمر بحقوق الشعوب الأصلية.

أ. الارتباط الوثيق بالأرض:

إن الخاصية الجوهرية التي تميز الشعوب الأصلية عن غيرها من المجموعات الأخرى المشابهة، هي الالتصاق الوثيق بأراضي الأسلاف باعتبارها حيزا مقدسا وبالموارد الطبيعية في تلك المناطق والسيطرة على عمليات إدارتها؛ حيث يتضمن استعمال كلمة "الأراضي" مفهوم الإقليم الذي يغطي كامل بيئة المناطق التي تشغلها الشعوب المعنية أو تنتفع منها بطريقة أو بأخرى.

والأقليات أيضا يكون لها في بعض الحالات ارتباط قوي وطويل الأمد بأراضيها، ولكن ليس بالضرورة أن يكون لها ذلك الارتباط العريق والتقليدي والروحي الممتد على مدى عصور طويلة لأراضيهم كالشعوب

الأصلية التي تعيش في استمرارية تاريخية في منطقة معينة شهدت نشأة أجيال منها، أو قبل أن يتم غزو أو استعمار المنطقة أو وق رسم الحدود الحالية للدولة. وفي هذا الصدد تؤكد المادة (3) من إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية لعام 2007 على عدم ترحيل الشعوب الأصلية قسرا من أراضيها أو أقاليمها، مع الأخذ بعين الاعتبار خيار العودة؛ حيث تنص الاتفاقية رقم 169 في مادتها (6) على تمتع هذه الشعوب، كلما أمكن، بالحق في العودة إلى أراضيها التقليدية بمجرد يوال الأسباب التي قام عليها الترحيل كتدبير استثنائي، مع مراعاة أحكام باقي الفقرات من ذات المادة.

2. **الهوية الثقافية المتميزة:**

والمقصود هنا، التمييز الذاتي وتمييز الآخرين لأفراد الشعوب الأصلية على أنهم أعضاء مجموعة ثقافية مميزة؛ وذلك من حيث ثقافتهم أو عقيدتهم عن تلك التي للأغلبية، أو من حيث اللغة الأصلية التي تختلف في كثير من الأحيان عن اللغة الوطنية للدولة التي ينتمون إليها، مع وجود رغبة مشتركة في الاحتفاظ بهويتهم وتعزيزها بزعم أن اندماجهم في الجماعة الوطنية يعتبر سبيلا لفقد خصائصهم.

فالشعوب الأصلية تقدم إسهاما متميزا في تحقيق التنوع والثراء الحضاري والانسجام الاجتماعي والبيئي للبشرية والتعاون والتفاهم الدوليين، في إطار ما يشكل تراث الإنسانية المشترك، وفي هذا الخصوص تضع الاتفاقية رقم 069 التزاما على عاتق الدول الأطراف بمناسبة تطبيقها، مفاده الاعتراف والاحترام والحماية للقيم والممارسات الاجتماعية والثقافية والدينية والروحية للشعوب الأصلية كجماعات وكأفراد على السواء. أما إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية لعام 2007 فقد نص هو الآخر في مادته الثامنة على حق هذه الجماعات في الحفاظ على تميزها الثقافي والحضاري، من خلال عدم التعرض للدمج القسري (الاستيعاب) أو لتدمير ثقافتهم بأي عمل يمكن أن يصنف على أنه مساس بهويتها الإثنية.

3. **أنماط حياة تقليدية:**

تصنف الشعوب الأصلية عادة ضمن أشد الفئات السكانية فقرا، إذ يشكلون 15 % من أفقر سكان العالم. فلا تزال هذه المجتمعات المحلية تعاني بدرجة أكبر من غيرها من الفقر، وتتعرض لإقصاء اقتصادي واجتماعي واسع النطاق؛ حيث تعمل الشعوب الأصلية في الأنشطة الاقتصادية التي تتراوح بين عمليات الزراعة المتنقلة في الغابات أو بالقرب منها، وبين العمالة بأجر أو حتى الأنشطة صغيرة الحجم الموجهة نحو الأسواق (حقائب يدوية، حلي، منسوجات)، فهم بذلك يختلفون عن غالبية السكان في طريقتهم لكسب الريق التي يكون فيها الإنتاج موجها نحو الكفاف بشكل رئيسي.

وفي هذا تنص المادة (1/23) من الاتفاقية رقم 169 على الاعتراف بـ: ((**الحرف اليدوية والصناعات الريفية والصناعات التي تقوم بها الجماعات المحلية، وبأنشطة اقتصاد الكفاف والأنشطة التقليدية التي تقوم بها الشعوب المعنية، مثل صيد الطيور والحيوانات، وصيد الأسماك والصيد بالشراك، وجمع الثمار بوصفها عوامل هامة للمحافظة على ثقافاتها وتحقيق اعتمادها على ذاتها اقتصاديا وتنميتها الاقتصادية**)).

4. **وجود تنظيم خاص اجتماعي وسياسي عرفي:**

ويتعلق هذا الجانب بوضعية الشعوب الأصلية؛ فهذه الفئة عادة ما تكون في وضع غير مسيطر، وهي لا تشارك بشكل فعال في إدارة دواليب الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة التي تنتمي إليها. وعلى ذلك يكون لها الحق في الاحتفاظ ببعض أو بكامل نظمها الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية والقانونية الخاصة بها.

ويترتب على هذا الأمر منح الشعوب الأصلية مركزا قانونيا معينا في إطار دولة الإقليم، تنظمه كليا أو جزئيا، مؤسسات اجتماعية ومنظمات سياسية عرفية خاصة بهم، تحتكم إلى عادات وتقاليد أو قوانين ولوائح تنظيمية خاصة. فيُخوّل لهم بموجب ذلك اتخاذ القرارات المتعلقة بشؤونهم في مختلف مجالات الحياة (معالجة مخالفات وجرائم أفرادها، نقل ملكية الأراضي فيما بينهم، ممارسة الحرف اليدوية، التعليم وفقا لبرامجهم وباللغة الأم، التعاون والتواصل بين الشعوب الأصلية عبر الحدود)، والمشاركة الكاملة في جميع مستويات اتخاذ القرار في البنية الهيكلية للدول التي يمثلون جزءا منها، بالإضافة إلى خلق شبكة من التضامن بين الشعوب الأصلية كآلية تنظيمية تهدف للضغط من أجل مراعاة مطالبهم وتوفير فرص المشاركة أمامهم، فتكون بمثابة منبر لطرح هذه المطالب التي تتركز حول الأرض والأقاليم من ناحية، والمظالم الثقافية والتكنولوجية، التنمية الاقتصادية، القانون العرفي والمشاركة السياسية من ناحية أخرى.

إن هذه الخصائص الأربعة المميزة للشعوب الأصلية هي عناصر مترابطة ومتداخلة بحيث لا يمكن فصلها عن بعضها البعض، وفي هذا السياق تشدد الشعوب الأصلية على أن الأسس الروحية والمادية لهوياتها الثقافية تعتمد في بقائها على علاقاتها الفريدة من نوعها، بأقاليمها التقليدية، من خلال الاعتراف بالمغزى الاجتماعي والثقافي والروحي والاقتصادي للأرض.

ثالثا. المركز القانوني للشعوب الأصلية

أ. الشعوب الأصلية في النظام القانوني الدولي:

تحظى الشعوب الأصلية باهتمام متنامي في إطار القانون الدولي العام، فتم تقرير حقوق لها وتعزيزها بحماية دولية في نطاق حقوق الإنسان، لكن لم يشر الفقه ولا الوثائق الدولية إلى التكييف القانوني للشعوب

الأصلية على الصعيد الدولي، ومن ثم فإنه لا يمكن إدراجها ضمن أشخاص القانون الدولي (دول، منظمات دولية)، غير أنها يمكن أن تتمتع بقدر من الشخصية الدولية بطريق غير مباشر، وذلك في إطار إبرام الاتفاقيات الدولية وفي إطار مسألة حقوق الإنسان.

أ. حق الشعوب الأصلية في تقرير المصير:

تتجلى أبرز ملامح هذا الوضع الخاص في المساواة في الحقوق للشعوب، بما في ذلك تقرير المصير؛ ويعني حق تقرير المصير حق الشعوب في أن تحكم نفسها بنفسها، وفي أن تواصل تنميتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بدون أي تدخل أجنبي، ويضمن هذا الحق لأفراد الشعوب الأصلية التمتع ببقية الحقوق، فهو شرط أساسي وضروري لتمتعهم بحقوق الإنسان الأساسية، كما يهدف هذا الحق إلى الحفاظ على الصفة الجماعية لأعضاء الشعوب الأصلية، وذلك عن طريق الحفاظ على وجودها وهويتها وتنمية الخصائص المميزة لها.

لكن يبدو أن هناك بعض الالتباس في هذا الموضوع؛ لأن الصكوك الدولية تتحدث بشكل عام عن المساواة باستخدام كلمة "الشعوب" معادلة لكلمة "دول"، بينما في تعبير حق تقرير المصير تعني كلمة "الشعوب" المجموعات الوطنية التي لا يعرفون أنفسهم مع سكان الدولة. فعندما ذكر ميثاق الأمم المتحدة في المادة (2/1) حق الشعوب في تقرير مصيرها لم يكن القصد إعطاء هذا الحق للشعوب الأصلية بمفهوم انفصالها عن الدولة، وتكوين دولة مستقلة. وهذا ما أكدته هذه الدول عند وضعها للمادة الأولى من العهدين الدوليين لحقوق الإنسان لعام 1966، بمعرض التنصيص على حق تقرير المصير وعلى ضرورة ألا يحدث خلط بين هذا الحق وحقوق الجماعات المتمايزة عرقيا وإثنيا أو لغويا أو دينيا، وأن حق تقرير المصير يجب أن لا يمارس على نحو يحطم وحدة الأمة أو يقسمها. وصيغت المادة (27) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية على نحو لا يتعارض مع هذا المفهوم ولا يتضمن أي حق للأقليات والشعوب الأصلية في الانفصال.

ويفهم من ذلك أن الاعتراف بالحكم الذاتي للشعوب الأصلية وتمكينها من تقرير مصيرها إنما يكون فقط على الصعيد الداخلي لا الدولي، وفي إطار الدولة التي تنتمي إليها.

ب. حق الشعوب الأصلية في إبرام الاتفاقيات الدولية:

نصت عليه البنود (8)، (11) و(12) من إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية لعام 2007؛ حيث أن الأساس لقيام شراكة قوية بين الشعوب الأصلية والدول يكون من خلال المعاهدات والاتفاقات والترتيبات البناءة الأخرى، والتي تكرس الحقوق الفردية والجماعية للشعوب الأصلية، رغم أنها تثير في بعض الحالات اهتمامات دولية وتنشئ مسؤوليات دولية وتتخذ طابعا دوليا.

بالإضافة إلى ذلك تنص المادة (1/37) من إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية لعام 2007 على أنه: **((للشعوب الأصلية الحق في الاعتراف بالمعاهدات والاتفاقات وغير ذلك من الترتيبات البناءة المبرمة مع الدول أو مع ما يخلفها من دول ومراعاتها وإعمالها، وفي جعل الدول تنفذ وتحترم هذه المعاهدات والاتفاقات وغيرها من الترتيبات البناءة))**. وهذا يفيد بأن الشعوب الأصلية تتمتع بشكل ضمني بالشخصية القانونية الدولية في حدود ما يسمح بضمان حقوقها الجماعية عن طريق التعاون الدولي، إما بإبرام معاهدات دولية أو من خلال المنظمات الدولية التي تشارك فيها هذه الشعوب بممثليها بصفة مراقب.

2. الشعوب الأصلية في النظام القانوني الوطني:

تشير المادة الأولى من اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 169 إلى المركز القانوني للشعوب الأصلية، والذي تنظمه كليا أو جزئيا مجموعة من العناصر تتمثل في العادات والتقاليد الخاصة بها (نظم اقتصادية واجتماعية وثقافية) أو القوانين واللوائح التنظيمية الخاصة (نظم قانونية وسياسية).

فاستنادا إلى هذا الأساس تكون الشعوب الأصلية في مركز قانوني معين، بموجب أحكام القانون الوطني للدولة التي يشكلون جزءا من تركيبتها السكانية. ومن ثم تتحمل الحكومات المسؤولية عن وضع إجراءات نظامية بالتنسيق مع الشعوب المعنية، لحماية حقوق هذه الشعوب واحترام سلامتها، وذلك من خلال التدابير الآتية:

- تمتع الشعوب الأصلية بحقوق الإنسان وحرياته الأساسية كاملة دون عائق أو تمييز.
- ضمان الاستفادة، على قدم المساواة من الحقوق والفرص التي تضمنها القوانين واللوائح الوطنية لباقي القطاعات السكانية، بما يساعد على إزالة التفاوتات الاقتصادية والاجتماعية القائمة بصورة تتفق مع تطلعات الشعوب الأصلية وأساليب حياتها.
- تعزيز التحقيق التام للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لهذه الشعوب، فيما يتعلق بهويتها العرقية والثقافية وبعاداتها وتقاليدها ومؤسساتها.
- استشارة الشعوب المعنية، عن طريق الهيئات التي تمثلها، كلما جرى النظر في اتخاذ تدابير تشريعية أو إدارية يمكن أن تؤثر عليها بصورة مباشرة.
- تهيئة الوسائل الممكنة لضمان المشاركة الحرة للشعوب الأصلية، وبنفس درجة مشاركة القطاعات السكانية الأخرى على الأقل، وعلى جميع مستويات صنع القرار، في الهيئات المنتخبة والأجهزة الإدارية وغيرها من الأجهزة المسؤولة عن وضع السياسات والبرامج التي تهم هذه الشعوب.

لكن وعلى الرغم مما تقدم، فإن مسألة احترام حقوق الشعوب الأصلية في مقابل أن يولى الاعتبار الواجب لعاداتها وقوانينها العرفية وتنظيماتها الخاصة، لا يجب أن تؤخذ على إطلاقها؛ فإعمال التدابير السابقة

يكون في حالة عدم تعارض هذه النظم الأصلية مع الحقوق الأساسية التي يحددها النظام القانوني الوطني، أو مع حقوق الإنسان المعترف بها دوليا. كما أن التمتع بالآثار القانونية المترتبة على إعمال التدابير المذكورة، لا يحول دون ممارسة الشعوب الأصلية للحقوق الممنوحة لجميع المواطنين أو دون قيامهم بما يقابلها من واجبات.

وعليه فإن الشعوب الأصلية تتمتع في النظام القانوني الوطني بمركز قانوني مزدوج؛ حيث يكون لأفرادها الشخصية القانونية فرادى وفقا لتشريعات الدولة المنتمين إليها بجنسيتهم، بالإضافة إلى الشخصية القانونية "الأصلية" أو للجماعة ككل، والتي تخولها التمتع بالحقوق المنصوص عليها في القوانين الوطنية بشكل جماعي (الحق في الوجود، الحق في الهوية الثقافية، الحق في الانتماء، الحق في التعويض، الحق في عدم التمييز، حق تقرير المصير). وهذه الحقوق الخاصة (الجماعية) لا تعد تمييزا بالمقارنة مع باقي السكان، بقدر ما تعد وسيلة للحفاظ على ذاتية الشعوب الأصلية الخاصة وعاداتها وتقاليدها.