

บทสรุปผู้บริหาร

การจัดทำข้อมูลพื้นฐานกรอบกฎหมายด้านสิทธิที่ดิน
และองค์ความรู้บรรพชนของชนเผ่าพื้นเมืองและชุมชนท้องถิ่นในประเทศเปรู

โรเจอร์ เมอรีโน



Transformative
Pathways



Forest
Peoples
Programme

การจัดทำข้อมูลครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบการยอมรับสิทธิในที่ดิน และองค์ความบรรพชนของชนเผ่าพื้นเมืองและชุมชนท้องถิ่นในประเทศเปรู โดยมีการศึกษารอบกฎหมายและนโยบายทั้งในระดับชาติและระดับภูมิภาคอย่างเป็นระบบ รวมถึงกระบวนการยุติธรรมและการตัดสินใจเชิงอำนาจบริหาร นโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการสัมภาษณ์ผู้แทนจากองค์กรชนเผ่าพื้นเมืองต่าง ๆ ด้วย

นโยบายและกรอบกฎหมายสำหรับการปกป้องชนเผ่าพื้นเมืองที่ไม่เข้มแข็ง

จากการศึกษาพบว่า สาเหตุที่กรอบกฎหมายและนโยบายสำหรับปกป้องสิทธิชนเผ่าพื้นเมืองไม่มีประสิทธิภาพนั้น เกิดจากระบบการบริหารที่แยกส่วนกัน ที่ขาดทั้งการบูรณาการของนโยบายและภาวะความเป็นผู้นำของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ส่งผลให้กรอบกฎหมายที่มีอยู่นั้นมีมาตรฐานต่ำเกินไปสำหรับการปกป้องสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง

สิทธิในเขตแดนได้รับผลกระทบจากหลายปัจจัย อาทิ

- การปล่อยสัญญาเช่าที่
- กระบวนการขออนุญาตแบบ FPIC ไม่มีประสิทธิภาพ
- ขั้นตอนการขออนุญาตมีความยุ่งยาก
- ขอบเขตชุมชนมีการทับซ้อนกับพื้นที่อนุรักษ์ พื้นที่สัมปทานเหมืองแร่ และสัมปทานขุดเจาะน้ำมัน

การปกป้ององค์ความรู้ดั้งเดิมของชนเผ่าพื้นเมือง ถูกขัดขวางโดยปัจจัยต่อไปนี้

- ขาดกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นอุปสรรคต่อการผสานองค์ความรู้สู่การออกแบบนโยบายด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
- ข้อเท็จจริงที่ว่า องค์ความรู้ชนเผ่าพื้นเมืองด้านเกษตรกรรมไม่เป็นที่ยอมรับ
- ปราศจากกลไกที่กล่าวถึงการจ่ายค่าตอบแทนในการนำองค์ความรู้ชนเผ่าพื้นเมืองไปใช้ประโยชน์
- และกลไกการปกป้องคุ้มครองขึ้นอยู่กับระเบียบสาธารณะ (ไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายของประเทศ)

ความเข้าใจในสิทธิที่ดินและองค์ความบรรพชนเป็นกุญแจสำคัญต่อการออกแบบนโยบายที่มีประสิทธิภาพ

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ เริ่มต้นจากฐานคิดที่ว่า สิทธิในเขตแดนและองค์ความรู้บรรพชนนั้นประกอบไปด้วยมิติทางด้านสังคม การเมือง วัฒนธรรมและมีทิศทางด้านจิตวิญญาณความเชื่อ ในกรณีที่เป็นสิทธิทางภูมิศาสตร์จะถูกสะท้อนผ่านมิติของความเป็นที่ดินเขตแดนและความเป็นเจ้าของหน้าผา ในขณะที่มีทิศทางด้านภูมิสังคมมองว่า ที่ดินคือสิ่งที่จับต้องได้ที่สัมพันธ์กับหลักการที่ชนเผ่าพื้นเมืองมีสิทธิตามกฎหมายและมีข้อผูกมัด ส่วนมิติทางด้านกฎหมายนั้น สิทธิหน้าผาเป็นข้อตกลงทางกฎหมายทำหน้าที่ควบคุมกฎระเบียบต่าง ๆ เหล่านี้ และส่วนสุดท้ายมีทิศทางด้านการเมือง นิยามว่า เขตแดน คือพื้นที่ภูมิศาสตร์การเมือง ที่ชนเผ่าพื้นเมืองใช้สิทธิในการกำหนดตนเอง

ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิในเขตแดนหรือองค์ความบรรพชน สามารถจำแนกตามคุณลักษณะสำคัญได้สามประเภท ได้แก่ 1) ยุคก่อนมีรัฐชาติ 2) ยุคที่กฎเกณฑ์ถูกกำหนดขึ้นเพื่อกำหนดเขตแดน และ 3) ยุคที่มีแนวคิดเรื่องบูรณภาพด้านสิทธิและเขตแดน ซึ่งทั้งหมดนี้ เป็นที่รับทราบและยอมรับโดยกติการะหว่างประเทศ และกลไกสิทธิมนุษยชนสากล

การกำหนดคุณสมบัติเหล่านี้ขึ้นมา ช่วยให้เกิดการให้ความหมายเชิงรูปธรรมของสิทธิในที่ดิน กล่าวคือ “ยุคก่อนมีรัฐชาติ” หมายถึง หลักฐานการถือครองที่ดินใด ๆ ก็ตาม เป็นเพียงลักษณะประกาศให้คนอื่นรับรู้ แต่ไม่ได้มีการรับรองสิทธิ ขณะที่ยุค “การกำหนดกติกาเหนือเขตแดน” เริ่มมีการพูดถึงสิทธิเหนือเขตแดน และก่อให้เกิดเงื่อนไขในการเข้าไปใช้ประโยชน์ที่ดินขึ้นมา เช่น ต้องมีการปรึกษาหารือกันก่อนทำการใด เริ่มมีการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากการเปิดพื้นที่ใหม่ มีการพูดถึงค่าชดเชย และการต้องยอมรับสิทธิชนเผ่าพื้นเมือง เป็นต้น ส่วนการ “บูรณาการ” หมายถึงแนวคิดกว้างหน้าที่เห็นว่าควรจะต้องมีกฎหมายกำหนดขึ้นเป็นการเฉพาะ เพื่อปกป้องคุ้มครองเขตแดนชนเผ่าพื้นเมืองโดยรวมทั้งหมด (ไม่ใช่แค่ที่ดินรายแปลง แต่หมายรวมถึงขอบเขตทั้งหมดที่ชุมชนดูแลจัดการ)

กฎหมายปัจจุบันมีข้อจำกัดในการยอมรับสิทธิที่ดิน

รายงานชิ้นนี้ได้วิเคราะห์กลไกปกติภายใต้กระบวนการยุติธรรมของภาคส่วนต่าง ๆ รวมทั้งสภาพแวดล้อม วัฒนธรรม การขนส่งและการสื่อสารพลังงานและเหมืองแร่ ความยุติธรรม (บริการสาธารณะ) และอำนาจบริหารของประธานคณะรัฐมนตรี (ประธานาธิบดี/นายกรัฐมนตรี) ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการเขตแดน

จากการศึกษาพบว่าเบื้องต้นนั้นสิทธิในเขตแดนได้รับการยอมรับในกลไกกฎหมายทั้งทางตรงและทางอ้อม เพื่อวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- ออกโฉนดที่ดินเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางสังคมและการพัฒนาเศรษฐกิจ และเพื่อปกป้องพื้นป่าจากการถูกรุกราน
- เปิดพื้นที่ให้เกิดการมีส่วนร่วมในกระบวนการอนุมัตินโยบายสาธารณะเพื่อใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติในโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน
- กำหนดให้มีกระบวนการแสวงหาข้อตกลงร่วมล่วงหน้ากรณีที่ต้องพัฒนาเศรษฐกิจ
- มีกลไกปกป้องคุ้มครองการดำรงวิถีวัฒนธรรมของชุมชนที่ยังแยกตัวอยู่อย่างสันโดษและชุมชนที่เพิ่งได้รับการติดต่อจากคนภายนอก

อย่างไรก็ตาม การบรรลุผลตามวัตถุประสงค์เหล่านี้เป็นไปอย่างจำกัดมาก มีคนตกหล่นรายการมากมายระหว่างกระบวนการออกโฉนดที่ดิน กติกาที่กำหนดขึ้นเพื่อสร้างกลไกการมีส่วนร่วมไม่ได้รับความเคารพเป็นการสร้างเวทีการมีส่วนร่วมเพียงเชิงพิธีการ แต่ไม่ได้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงและไม่ได้ให้ความสำคัญกับการปกป้องคุ้มครองสิทธิในการจัดการตนเองของชนเผ่าพื้นเมือง ขณะที่บูรณภาพด้านเขตแดนก็ไม่ได้ได้รับความคุ้มครอง เนื่องจากกฎหมายที่กำหนดออกมาไม่ยอมรับสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

ไม่มีนโยบายที่ครอบคลุมสำหรับการปกป้องคุ้มครององค์ความรู้บรรพชน

เมื่อกล่าวถึงประเด็นองค์ความรู้ดั้งเดิม กรณีศึกษานี้พบว่าถึงแม้รัฐธรรมนูญแห่งชาตีเปรู ปี ค.ศ. 1993 จะไม่ได้ระบุถึงการยอมรับองค์ความรู้ชนเผ่าพื้นเมืองโดยตรง แต่ก็มีการให้การยอมรับทางอ้อมผ่านสิ่งที่เรียกว่าอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม นอกเหนือจากนี้ ยังพบว่ารัฐบาลเปรูยังได้ลงนามในพันธกรณีระหว่างประเทศที่กล่าวถึงการปกป้ององค์ความรู้ชนเผ่าพื้นเมืองอยู่หลายฉบับ อาทิ อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ปี ค.ศ. 1992 อนุสัญญาเพื่อการพิทักษ์รักษามรดกทางวัฒนธรรมที่จับต้องไม่ได้ ปี ค.ศ. 2003 สนธิสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วย ทรัพยากรพันธุกรรมพืชเพื่ออาหารและเกษตร ปี ค.ศ. 2001 และพิธีสารนาโงียว่าด้วยการเข้าถึงการแบ่งปันผลประโยชน์ ปี ค.ศ. 2010

เมื่อมองมากขึ้นตอนการปฏิบัติของภาคส่วนราชการต่าง ๆ แล้วพบว่างานปกป้องคุ้มครององค์ความรู้ดั้งเดิมถูกจัดให้เป็นประเด็นปัญหาร่วม ในขั้นตอนนี้ บ่อยครั้งที่เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการให้การยอมรับเพียงกล้วยๆ หรือทางอ้อม และมีนัยว่ายังไม่มั่นคงนโยบายที่ครอบคลุมเรื่องนี้ทั้งหมด

เพื่อชี้ให้เห็นภาพ สิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองค่อนข้างได้รับการยอมรับในด้านความพยายามในการปกป้ององค์ความรู้ดั้งเดิมของตนเอง ซึ่งทำให้ต้องดำเนินการตามหลักการของ FPIC เพื่อที่จะขอใช้ประโยชน์จากรัพยากรป่าไม้ ในด้านของภาษา การศึกษาบนฐานพหุวัฒนธรรม การรักษาสภาพตามภูมิปัญญาบรรพชน ก็ได้รับการยอมรับว่าเป็นคุณค่าและมรดกตกทอดจากรุ่นสู่รุ่น ซึ่งเป็นฐานปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้เกิดการยอมรับในอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม

ในด้านหนึ่ง สิ่งเหล่านี้ได้รับความคุ้มครองตามอนุสัญญาระหว่างประเทศ ที่กล่าวถึงกระบวนการมีส่วนร่วม เช่น ต้องมีการปรึกษาหารือหรือบอกกล่าวล่วงหน้า ที่กำหนดให้ต้องมีการพูดคุยกันของหลากหลายภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งกลไกนี้มีบทบาทสำคัญในการจัดการกับภาวะการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ในเขตพื้นที่อนุรักษ์ และอันที่จริงแล้ว ยังมีการก่อตั้งกลไกการมีส่วนร่วมต่าง ๆ ขึ้นมาอีกมากมาย ด้วยบนฐานคิดว่าองค์ความรู้ดั้งเดิมของชนเผ่าพื้นเมืองสามารถช่วยกำหนดนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมได้ แต่ในทางปฏิบัติกลไกเหล่านี้ก็กลับไม่มีความเข้มแข็งและมีผลกระทบเพียงน้อยนิด

ข้อเสนอแนะต่อกระบวนการแก้ไขปัญหาด้านที่ดินและเขตแดน

มีข้อเสนอต่าง ๆ หลายข้อสำหรับกระบวนการแก้ไขปัญหเหล่านี้

- ข้อแรก ให้มีการฝึกอบรมสร้างความเข้าใจและพัฒนาศักยภาพเจ้าหน้าที่รัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกับชนเผ่าพื้นเมือง เพื่อให้ดำเนินการตามนี้ได้ จำเป็นต้องมีการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรเพิ่มเติม เพื่อให้รัฐบาลท้องถิ่นดำเนินการออกโฉนดได้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น และจะต้องมีการแก้ไขประกาศหรือระเบียบการต่างๆ ให้มีความซับซ้อนน้อยลงรวมทั้งการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่เข้าถึงได้ง่ายขึ้น เพื่อให้ชุมชนสามารถดำเนินการเรื่องได้ด้วยตนเองโดยที่ไม่ต้องรอพึ่งพาแต่ที่ปรึกษาด้านกฎหมายเพียงอย่างเดียว
- ควรมีการปฏิรูปที่ดิน เพื่อให้เกิดกลไกสาธารณะที่ทำให้การปกครองตนเองและการบริหารจัดการเขตแดนได้รับการยอมรับตามสถานะทางกฎหมาย ซึ่งจะทำให้การบริหารจัดการที่ดินบนฐานสิทธิหน้าหมู่ถูกรับรองอยู่ในกรอบกฎหมาย และมีระเบียบราชการรองรับ
- ต้องมีความทะเยอทะยานมากขึ้น เพื่อให้ประเทศมีการปฏิรูปที่ดินอย่างยั่งยืน ชนชาติของชนเผ่าพื้นเมืองแต่ละกลุ่มก็จะได้มีระบบการปกครองของตนเองภายใต้กติกาแห่งรัฐ การประสานงานกันระหว่างหน่วยงานของแต่ละเขตแดนก็จะได้รับการยอมรับทางกฎหมาย มากกว่าแค่การรับรู้ผ่านการจดแจ้งทางทะเบียนเท่านั้น ยกตัวอย่างเช่น สิทธิในที่ดินจะถูกยกระดับจากฐานความเข้าใจเดิมว่าเป็นทรัพย์สินตามระเบียบการถือครองที่ดินที่จังหวัดกำหนดขึ้น กลายมาเป็นสิทธิเหนือเขตแดนที่ติดตัวมาตั้งแต่เกิดและถูกรับรองตามระเบียบที่ดินของรัฐบาลแห่งชาติแทน

อีกประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจคือ การพยายามยกระดับให้องค์ความรู้ชนเผ่าพื้นเมืองเป็นทรัพย์สินทางปัญญาก็เต็มไปด้วยข้อก้ำกัย ทั้งแม้ว่าสถาบันการแข่งขันและทรัพย์สินทางปัญญาแห่งชาติเปรู จะเปิดสองช่องทางสำหรับการขึ้นทะเบียนทรัพย์สินทางปัญญา คือ ช่องทางแรกเป็นการขึ้นทะเบียนโดยประชาชน และช่องทางที่สองเป็นการขึ้นทะเบียนของเอกชน ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินวิถีชีวิตตามองค์ความรู้ชนเผ่าพื้นเมืองได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย แต่ขณะที่จำนวนการขึ้นทะเบียนองค์ความรู้ชนเผ่าพื้นเมืองขึ้นทรัพย์สินทางปัญญาเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลกำหนดเงื่อนไขว่าจะให้การคุ้มครององค์ความรู้เหล่านี้ก็ต่อเมื่อได้ขึ้นทะเบียนแล้วเท่านั้น โดยก่อนหน้านี้ถือว่าเป็นองค์ความรู้สาธารณะทั่วไปและไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย ส่งผลให้องค์ความรู้ดั้งเดิมในภาคเกษตรกรรม เช่น เกษตรอินทรีย์ การรักษาเมล็ดพันธุ์ ไม่ได้มีการคุ้มครอง มีหน้าเข้าชื่อกำหนดเหล่านี้ยังให้ความสำคัญกับกระบวนการผลิตที่บ่อน้ำเข้าสู่ตลาดเสรีมากกว่า

องค์กรชนเผ่าพื้นเมืองรู้สึกว่ายังไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐ เนื่องจากกรอบกฎหมายที่มีอยู่ไม่มีประสิทธิภาพมากพอ

กล่าวคือ เสมือนว่ากรอบกฎหมายสำหรับการบริหารจัดการเรื่องเขตแดนและองค์ความรู้ดั้งเดิม ถูกออกแบบให้เป็นการบูรณาการการแก้ไขปัญหาให้เป็นประเด็นร่วม แต่ผลออกมาค่อนข้างไม่เป็นชิ้นเป็นอัน ซึ่งหมายความว่าไม่มีนโยบายหรือกระบวนการที่ครอบคลุมเรื่องนี้ หรือไม่มีขีดกระบวนการหรือแผนงานร่วมระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่กำหนดขึ้นเพื่อดำเนินการกับสองเรื่องนี้เป็นการเฉพาะ

แม้กระทั่งรัฐธรรมนูญ ที่ยอมรับสิทธิในเขตแดนและองค์ความรู้บรรพชนในทางอ้อมเท่านั้น ในขณะที่กลไกสิทธิมนุษยชนสากลก็ไม่สามารถผลักดันให้มีการกำหนดกฎหมายระดับชาติ เพื่อส่งเสริมการจัดการตนเองของชนเผ่าพื้นเมือง ทำให้องค์กรท้องถิ่นและองค์กรชนเผ่าพื้นเมืองไม่เชื่อมั่นว่ากรอบกฎหมายที่มีอยู่จะให้การส่งเสริม ปกป้อง และคุ้มครองสิทธิในเขตแดนหรือองค์ความรู้ดั้งเดิมได้ รวมทั้งไม่เชื่อมั่นว่าหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องจะปฏิบัติตามกรอบกฎหมายเหล่านี้

เมื่อกล่าวถึงประเด็นการให้ความยอมรับในเขตแดน จากที่ได้พูดคุยกับองค์กรชนเผ่าพื้นเมือง พวกเขาเห็นว่ากลไกการขอโฉนดที่ดินที่มีอยู่ในปัจจุบันมีค่าใช้จ่ายสูงและยุ่งยากไปด้วยระเบียบราชการ ซึ่งไม่เอื้อต่อชุมชนเลย องค์กรชนเผ่าพื้นเมือง ยังเห็นพ้องร่วมกันว่าเจ้าหน้าที่รัฐไม่ค่อยให้ความใส่ใจต่อผลประโยชน์และความต้องการของชนเผ่าพื้นเมือง แต่ในทางตรงกันข้ามกลับพยายามแบ่งเขตแดนของชนเผ่าพื้นเมืองออกจากกันและหลีกเลี่ยงกระบวนการปรึกษาหารือ บอกกล่าวล่วงหน้าเพื่อขอฉันทามติจากชุมชน

ข้อเสนอแนะต่อประเด็นองค์ความบรรพชน

สำหรับประเด็นองค์ความรู้ชนเผ่าพื้นเมือง จากการปรึกษาหารือกับ
องค์กรชนเผ่าพื้นเมือง ต่างเห็นพ้องกันว่าประชาชนส่วนใหญ่ไม่รู้ว่าม
ีกรอบกฎหมายอะไรอยู่บ้าง เนื่องจากขาดการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์
มายังชุมชน ทั้งยังเห็นตรงกันว่าช่องทางสำหรับส่งเสริมการมีส่วนร่วม
ที่มีอยู่นั้น ไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้นจึงมีข้อเสนอดังต่อไปนี้

- ประการแรก คนออกกฎหมายควรตระหนักว่าต้องปกป้ององค์ความ
รู้เหล่านี้ในฐานะที่เป็นทรัพย์สินทางปัญญา ที่เป็นสิทธิของบรรพ
ชน หากบริษัทเอกชนหรือปัจเจกบุคคลนำไปใช้โดยไม่ได้รับความ
ยินยอม ชุมชนเจ้าขององค์ความรู้ที่ถูกนำไปใช้ ควรมีสิทธิที่จะฟ้อง
ร้องตามกฎหมายและเรียกชดเชยค่าเสียหายและค่าชดเชยได้ และ
บุคคลนั้นต้องหยุดการกระทำ ทั้งนี้ไม่ว่าคดีว่าจะได้ขึ้นทะเบียนไว้
หรือไม่
- สำหรับประเด็นเศรษฐกิจจากภาคเกษตรกรรมรายครัวเรือน มีกลไก
การตรวจสอบแบบมีส่วนร่วมอยู่ เช่น ระบบให้การรับรองแบบมีส่วน
ร่วม (Participatory Guarantee System – PGS) เพื่อออกใบ
ประกาศรับรองคุณภาพผลิตภัณฑ์จากชุมชน อย่างไรก็ตาม ผู้ผลิต
รายย่อยอาจต้องการกลไกการรับรองเฉพาะที่เข้าถึงง่ายกว่านี้
- ประเด็นการมีส่วนร่วมของชนเผ่าพื้นเมืองในเวทีพูดคุยเกี่ยวกับ
ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ มีความจำเป็นที่จะต้อง
กำหนดแนวทางที่ชัดเจนสำหรับการเข้าร่วมเวทีว่าใครควรจะเป็นผู้
แทนเข้าร่วม และเข้าร่วมอย่างไร ประการสุดท้าย แทนที่หน่วยงาน
รัฐแต่ละส่วนจะสร้างกลไกกับซ้อนขึ้นมามากกว่าเพื่อดำเนินการ
เกี่ยวกับองค์ความรู้ชนเผ่าพื้นเมือง เสนอให้มีการกำหนดนโยบาย
เดียวขึ้นมา ที่มุ่งเน้นถึงองค์ความรู้ชนเผ่าพื้นเมืองโดยตรงที่ดึงดูดการ
บริหารงานของทุกภาคส่วนเข้าไว้ด้วยกัน

