



人权理事会

第四十一届会议

2019年6月24日至7月12日

议程项目2和3

联合国人权事务高级专员的年度报告以及
高级专员办事处的报告和秘书长的报告

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会及文化权利，包括发展权

为期半天的土著人民权利问题年度小组讨论会纪要报告

联合国人权事务高级专员办事处的报告

概要

本报告概述人权理事会第三十九届会议期间举行的为期半天的土著人民权利问题年度小组讨论会议事情况。根据理事会第36/14号决议，小组讨论的主题是：在《2030年可持续发展议程》和相关《目标》的背景下，如何使土著人民参与和融入有关战略和项目的制订和执行。

本报告载有开幕发言和小组成员陈述的概要，以及随后的交互式讨论的突出内容。



一. 导言

1. 按照人权理事会第 18/8 号决议规定，理事会于 2018 年 9 月 19 日举行了为期半天的土著人民权利问题年度小组讨论会。根据理事会第 36/14 号决议，讨论会的主题是：在《2030 年可持续发展议程》和相关《目标》的背景下，如何使土著人民参与和融入有关战略和项目的制订和执行。本报告根据第 36/14 号决议提交。
2. 小组讨论会的目的是：研究《联合国土著人民权利宣言》与《2030 年可持续发展议程》之间的关系；找出国际、区域和国家三级使土著人民参与和融入《可持续发展目标》的执行战略和项目的良好做法和挑战；提出确保土著人民参与和融入《可持续发展目标》战略和项目的制订、执行和监测的措施。
3. 小组讨论会由土著人民权利专家机制主席兼报告员 Erika Yamada 主持。小组成员为：土著人民主要集团联合召集人 Joan Carling、全球土著青年核心小组联合主席兼土著人民主要集团青年问题协调人 Q'apaj Conde，以及联合国开发计划署(开发署) 驻日内瓦办事处主任 Maria Luisa Silva。
4. 小组讨论会对残疾人无障碍，并进行了网播和录像。¹

二. 小组讨论会开幕

5. 人权理事会副主席宣布小组讨论会开始。
6. 联合国人权事务副高级专员说，发展权是一项通过全球努力帮助人民摆脱贫困、迫害和无能为力状态的保证；是一项开展斗争消除人与人不平等的全球保证；是一项通过繁荣和可持续促进全球共处的全球承诺。《可持续发展目标》意味着承认，没有人民作为核心受益者的发展就不是真正的发展。她着重谈到土著人民如何通过各种不同的斗争捍卫自己的权利，谈到贪婪的开发商和在环境养护上不顾人的需求的做法，正在吞噬他们的尊严和权利、他们的传统生活方式、习俗和生计，并侵蚀人类的共同遗产。此外，土著人民的呼声往往最后得到听取，他们往往最后得到融入、最后被征求意见，或最后得到补偿。即便就发展努力而言，他们的传统活动可能被禁止；他们的人权可能被侵犯、对他们的侵权者不受处罚，并可能遭受任意拘留、失踪、暴力或暗杀。
7. 副高级专员强调说，土著人民自己就是活的例证，表明他们在世界上处境最为不利、最为边缘化和被排斥在最后。《2030 年议程》要得到实现，国际社会必须全面处理土著人民的权利，为此要从三个角度入手：增进衡量、增强呼声、提供保护。
8. 第一，关于土著人民境况的数据太少，无以确信所报告的进展中也评估了他们的社会、经济和政治地位。各国需要加大努力，对这些挑战进行定量测算并为数据收集提供资源。数据收集和解读的办法必须基于参与、人权和土著人民权利。

¹ 见 <http://webtv.un.org/meetings-events/human-rights-treaty-bodies/chairpersons%E2%80%99-meeting/watch/panel-discussion-on-inclusion-of-indigenous-people-in-2030-agenda-20th-meeting-39th-regular-session-human-rights-council-/5836881631001/?term=&sort=popular&page=46>。

9. 第二，土著人民的呼声需要增强，使之超越象征意义，并在他们的发展观得到尊重的前提下确保他们充分、透明和有意义地参与。除此之外，所有国家还应当确保土著人民能参与国家可持续发展战略的设计和执行，以及参与决策和审查进程。

10. 第三，需要保护土著人权捍卫者，并谴责压制他们的行动。各国必须确保他们的安全。土著人权捍卫者应当能够自由行动，不必担心遭到恐吓或报复、骚扰或暴力。设法制订保护人权捍卫者的渠道，也是联合国及其会员国的共同责任之一。

11. 副高级专员还强调说，在可持续性问题上，不同方面都有很多可向土著人民请教之处。然而，就发展问题而言，土著社区的贡献几十年来都是被淡化和忽略的。土著人们的知识不可替代，绝不能让其消失。维护土著人民权利，不仅对于不让任何一个人掉队是必须的，而且对于为实现可持续的包容发展争取更充分释放所有人民的潜力、能力和贡献也是必要的。最后，她提请注意人权条约机构、特别程序、普遍定期审议和人权事务高级专员办事处作为推进土著人民权利的途径之一的提出的各项建议。

12. Yamada 女士感谢副高级专员以鼓励的言辞谈到土著人民在参与执行《2030年可持续发展议程》中所面临的挑战。她介绍了小组成员并回顾了小组讨论会的目标。

三. 讨论会纪要

A. 小组成员的发言

13. 土著人民主要集团联合召集人 Carling 女士在发言中着重谈到，可持续发展何以始终是土著人民维护自身福祉的斗争和渴望的核心。土著人民一贯主张，正如《联合国土著人民权利宣言》所声明的那样，他们的集体权利应当得到承认和实现，这是任何涉及他们的干预措施的一个关键组成部分。

14. 关于土著人民参与和融入可持续发展战略，进程和实质是两个相互联系的要素，都是要确保土著人民在实现《可持续发展目标》的过程中不会掉队乃至被推到最后。在许多国家，农村和城市地区的土著人民，对于这些《目标》或本国政府执行《目标》的战略，一般都了解不多或完全不了解，这使他们不能有效地参与这些进程。

15. 她着重指出，作为《2030年可持续发展议程》一部分，以减贫、可再生能源和经济增长的名义开展的项目，在执行中仍然没有征得土著人民自由、事先和知情的同意。这些情况仍在影响、侵犯和忽视土著人民的权利，造成冲突并导致土著人民被刑事定罪。她还强调了采取后续措施贯彻落实普遍定期审议和消除种族歧视委员会等人权条约机构所提建议的重要性，以及将这些建议纳入实现可持续发展的战略的重要性。

16. 仍然有必要帮助土著人民有意义地参与和完全融入《目标》的执行。因此，她建议：开展有效的外联、提高认识和提供获取易懂信息的渠道；弘扬表达和集会自由；通过保护人权和法治实现公民参与；支持能力建设；以及为土著人民的参与和融入提供资金和资源。

17. 最后，她提到，主要是在拉丁美洲和非洲，由于缺乏认识和资金，土著人民的参与比较有限。土著人民正在越来越多地参与不同的国际场合，诸如关于可持续发展问题的高级别政治论坛。但是，仍有必要继续努力，争取弥合差距，让土著人民及其视角和愿望充分纳入《可持续发展目标》的执行。

18. 全球土著青年核心小组联合主席兼土著人民主要集团青年问题协调人 Conde 先生说，核心小组是在土著人民常设论坛建立时诞生的，在土著人民权利专家机制之下得以扩大，现在成为土著人民主要集团的一部分。核心小组的目标是，促进七个社会文化区域的土著青年的参与。在区域一级，在拉丁美洲土著青年网络的参与下，核心小组和主要集团共同努力，从土著人民的视角出发，提出一份拉丁美洲和加勒比执行《可持续发展目标》情况的报告。² 该报告已于 2018 年在高级别政治论坛上提出。报告分析了哥伦比亚、厄瓜多尔、墨西哥、巴拉圭和乌拉圭执行《目标》的情况。报告是土著青年在土著长者的指导下编写的。

19. 该报告从人权视角出发，采取一种跨文化方法，介绍上述五个国家执行《目标》的情况。报告透过《联合国土著人民权利宣言》分析了《目标》，报告提出的建议和结论客观地分析了土著人民长期面临的不平等。由于缺乏分列数据，报告的撰写有一定难度。但是，土著领袖和土著组织的参与带来了第一手的信息和建议，丰富了报告的内容。

20. 此外，拉丁美洲国家在执行《可持续发展目标》方面已经采取了重要步骤。报告所述的五个国家设立了机构间委员会，在国际一级协调《目标》的执行，并拟定了政府结构内的议程。这些委员会旨在帮助土著人民融入《目标》的执行的努力尚待取得实效。这种情况的原因是缺乏获取有关《目标》的信息的而渠道。迫切需要为目标制订一个全面的执行框架，包括翻译成土著语言，以及在其中纳入各种世界观。

21. 最后，Conde 先生强调了关于清洁用水和环境卫生的目标 6 以及关于可持续的城市和社区的目标 11 的重要性。2018 年高级别政治论坛对这两个目标都进行了审视。关于目标 6，特别重要的是，必须着重指出，在某些农村地区，土著人民缺乏利用饮用水服务的条件。然而，他们可以利用与他们存在着精神联系的河流、湖泊、泉水和溪流。这些水源受到气候变化和资源开采的威胁。关于目标 11，往城市移民的倾向也影响着土著人民，特别是影响着土著青年。Conde 先生认为，为实现这项目标，应当考虑一种对城市的跨文化方针。

22. 开发署驻日内瓦办事处主任 Silva 女士说，《2030 年可持续发展议程》是一个基于人权的议程，而《可持续发展目标》与《联合国土著人民权利宣言》有着极大联系。《2030 年议程》有力地保证决不让任何一个人掉队，并承诺首先帮助落在最后面的人，这就加强了该议程基于人权的性质。

23. 这些话并不是空谈。开发署正在努力设法更好地理解有人掉队的原因，从而制订有效的对策。开发署找出了导致掉队的五个关键因素：(a) 基于设定或推定身份的歧视，包括基于土著人民身份的歧视；(b) 地理；(c) 治理；(d) 社会经济

² Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, *II Informe: Situación de la Implementación de los ODS en América Latina y el Caribe desde la visión de los pueblos indígenas* (La Paz, 2018)。可查阅 www.filac-info.org/informeods.pdf。

地位；以及 (e) 气候变化、流离失所和自然灾害等冲击面前的曝露度和/或脆弱性。³ 她强调，需要在《2030 年议程》的背景下，使土著人民参与和融入战略和项目的制订和执行。

24. 土著问题一直是开发署的重点之一，开发署十分重视土著人民对人类文化多样性、文化遗产和气候变化应对办法的贡献。同样，开发署还为土著人民制订了增进实现《可持续发展目标》的国别活动，例如，支持有关国家准备在高级别论坛上的自愿同行审评；支持建立旨在与土著人民协商的国家机制；以及促进订立旨在森林投资获得自由、事先和知情同意的国家协议。

B. 互动讨论

25. 一些成员国、国家人权机构和非政府组织的代表发言谈了意见或提出了问题。广泛同意增进土著人民在《2030 年可持续发展议程》执行中的积极参与和确保不让任何一个人掉队十分重要。发言者强调，在对待《可持续发展目标》的执行方面，需要有一种对文化敏感的方针。利益攸关方还一致认为，土著人民应当参与并获益于《2030 年议程》。有人提到存在一些挑战：确保土著人民参与《2030 年议程》执行的所有层级和步骤；增进土著妇女参与《2030 年议程》的执行；利用《可持续发展目标》作为保护和实现土著人民权利的一个机会；处理对土著人民构成格外严重影响的歧视、极端贫困和不平等；执行、促进和尊重自由、事先和知情同意的规范，包括通过地方和国家协议；以及促成土著人民组织和政府的更有力配合。

26. 同样，有些代表团强调，国际发展工作十分重要，但应当优先安排国家一级的对话和行动。需要加大政治意愿，确保土著人民得到承认并实现他们的权利。此外，发言者还强调了处理复合歧视的重要性，指出了性别认同和土著身份等交叉脆弱性的潜在多重影响。一些代表团还指出了《联合国土著人民权利宣言》、其他人权文书和机制以及《可持续发展目标》之间的联系和互动关系。

27. 一些代表团和利益攸关方着重指出了语言多样性的重要意义。他们欢迎大会宣布 2019 年为土著人民国际年。这个步骤可以提高对语言在土著人民提倡生活中的关键作用的认识。一些国家正在为处理土著语言的重振和促进方面所存在挑战开展举措；但是，仍然欠缺双语教育和土著知识的传播。

28. 土著代表、代表团、人权机构和非政府组织着重提到各自国家正在开展的旨在处理本国土著人民人权状况的举措。然而，他们指出，需要在地方一级也确保并增进土著人民的权利。他们还提出了下列建议：制订联系《可持续发展目标》背景下有关土著人民权利及其纳入广义的国家发展战略的国家行动计划；建立让土著人民参与决策进程的机制；分配更多资源用于关于土著人民的数据的收集和收集分列数据；在公共政策中纳入一个基于土著人民权利的方针；提高土著人民的代表性；建立处理他们境况和关切的具体机制；促进土地划界和土地权方案；促进创收活动，诸如基于社区的生态旅游；为公务员和其他利益攸关者开展关于土著人民权利的培训；以及开展双语土著教员的培训。

³ “What does it mean to leave no one behind? A UNDP discussion paper and framework for implementation”, July 2018. 可查阅 www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/poverty-reduction/what-does-it-mean-to-leave-no-one-behind-.html。

四. 小组成员和主持人的总结发言

29. Yamada 女士说，国际层面对《2023 年议程》背景下土著人民的诉求的理解有了一定的进展，各国提出的问题既表明了它们的关切，也表明了它们处理土著人民问题的意愿。

30. Carling 女士强调，近年来实地的实际情况没有足够的改善。解决执行《可持续发展目标》方面的差距需要强烈的政治意愿。需要采取紧急行动，开展政策改革，采取特别措施，诸如全国协商和参与决策进程，从根源上解决土著人民所面对的歧视、不平等和社会不公正，这些情况使他们无法为可持续发展作出贡献。同样至关重要是，确保合作并与各国一致努力，以更好地实现土著人民的权利。各国应支持土著人民与执行《可持续发展目标》有关的举措。地方一级需要政治参与，以确保考虑到土著人民的愿望及其对可持续发展的贡献。她最后重申，土著人民不仅是权利持有人，而且也是发展行动者，应该得到承认。

31. Conde 先生说，土著人民的培训和能力建设不能代替协商。土著人民应该有实现《可持续发展目标》的具体倡导机制。土著人民应参与各级和所有与其有关的进程，例如起草报告、执行目标或协商进程。他提到加强传统土著当局、青年和妇女融入讨论土著问题的所有进程和空间的重要性，以及在这些进程和空间内确保性别多样性的重要意义。他强调有必要改进有关土著人民的数据收集，特别是有关执行《目标》的数据。他还强调有必要将《目标》及其内容翻译成土著语言，但更重要的是，需要将其转化为具体项目，这些项目应当具有文化相关性，并与土著世界观的多样性相协调。

32. Silva 女士谈到，要缩小土著人民参与的差距并减少挑战，就要具备时间、资源和更有力的机构。她重申收集有关土著人民的数据的重大必要性。关于人权理事会的作用，她指出，成员国可采取行动执行普遍定期审议所提出的关于落实土著人民权利的建议，如同一些国家已经做的那样。她还提议制订关于执行《工商业与人权指导原则》的国家行动计划，确保土著人民参与这些行动计划并在这些计划中充分考虑土著人民的问题。