



经济及社会理事会

Distr.: General
1 February 2021
Chinese
Original: English

土著问题常设论坛

第二十届会议

2021年4月19日至30日，纽约

临时议程* 项目4

参照《联合国土著人民权利宣言》，
就常设论坛的六大任务领域(经济和社会
发展、文化、环境、教育、卫生
和人权)展开讨论

土著人民与联合国发展系统

秘书处的说明

摘要

本报告论述了联合国系统在促进执行《联合国土著人民权利宣言》方面的作用。报告审查了在国家发展状况分析中和在部分联合国国家方案的方案拟订和行动要点中土著人民的融入程度。报告还分析了联合国为这些国家制定的2019冠状病毒病(COVID-19)大流行社会经济应对计划，以确定复苏规划中土著人民的融入程度。

* E/C.19/2021/1。



一. 引言

1. 2020 年是 2015 年《土著人民权利全系统行动计划》启动五周年，《行动计划》是联合国系统执行《联合国土著人民权利宣言》的框架。

2. 2020 年 11 月，联合国行政首长协调理事会(行政首长协调会)¹ 发布《行动呼吁》指出，五周年为振兴《行动计划》和加强联合国系统的集体、一致行动提供了机会。行政首长协调会强调，执行《联合国土著人民权利宣言》对于采取行动落实可持续发展十年和实现目标至关重要，并呼吁土著人民更系统地参与联合国可持续发展合作框架等联合国国别进程、社会经济应对和复苏计划以及可持续发展目标。²

3. 在经过改革的联合国发展系统内，新的联合国可持续发展合作框架是指导联合国在国家一级与会员国制定方案的根本文件。《合作框架》根据六项指导原则制定，原则之一是“不让任何一个人掉队”。因此，《合作框架》为土著人民的融入和积极作用提供了空间。2020 年，哥伦比亚、刚果民主共和国、马里、印度尼西亚、墨西哥、巴拉圭、刚果共和国、乌干达等土著人口较多的国家起草了若干新的《合作框架》。

4. 2020 年，面对 2019 冠状病毒病大流行，联合国国家工作队承担了起草联合国社会经济应对计划的新任务。应对计划同样涉及土著人民，在分析中采用了“不让任何一个人掉队”的指导原则，并在方案中应对了人权关切。

5. 本报告以关于促进和适用《联合国土著人民权利宣言》的最新情况(E/C.19/2020/6)中的分析为基础，审查了在国家发展状况分析中和在方案和行动要点中土著人民的融入程度。报告还分析了这些国家的社会经济应对计划，以确定在其复苏规划中土著人民的融入程度。

二. 可持续发展合作框架和 2019 冠状病毒病大流行社会经济应对计划

6. 下文概述了在 2020 年《联合国可持续发展战略框架》背景下国家方案中土著人民权利的融入程度：

哥伦比亚

7. 2018 年人口普查显示，哥伦比亚的土著人口增加了 36.8%，从 2005 年的 140 万增加到 2018 年的 190 万。哥伦比亚的土著民族从 2005 年人口普查确定的 93

¹ 联合国系统行政首长协调理事会(行政首长协调会)是联合国系统历史最悠久、级别最高的协调论坛。每半年举行一次会议，由联合国秘书长主持。见 <https://unsceb.org/about>。

² 见建立包容、可持续和公平的未来：行动呼吁(CEB/2020/6，附件三)。

个增加到了现在的 115 个。³ 土著人民主要居住在奥里诺科和安第斯地区。在土著人民参与下准确收集统计数据，包括按族裔、性别、年龄和地区分列的数据，将有助于切实执行《联合国土著人民权利宣言》。

8. 虽然 1991 年《政治宪法》承认土著人民，国际劳工组织(劳工组织)1989 年《关于独立国家境内土著和部族人民的公约》(第 169 号公约)(现为第 21 号法律)得到批准，《结束冲突和建设稳定持久和平的最终协议》业已签署，但是土著人民继续对上述文书执行不力表示关切，要求重返他们的土地，承认和尊重他们的领土、社会和政治权利。有报告称，针对土著人民和非洲裔社区的暴力主要是准军事部队和军队所为。⁴

9. 高度贫困和社会排斥体现了对土著人民的长期结构性和历史性歧视。例如，2019 年无饮用水的农村家庭比例比城市高出近 14 倍，文盲率高出 3 至 4 倍。主要居住在农村地区的土著人民受到了不成比例的影响。⁵

10. 哥伦比亚法律正式承认事先协商的权利，但投资、旅游、渔业和采矿项目许可证发放等行政和立法程序，仍在土著人民的领土上进行，并且没有得到土著人民的自由、事先和知情同意。⁶

11. 2016 年签署《最终协议》四年之后，政府在纳里尼奥、卡塔通博、南考卡、阿劳卡和奇里比克五个地区实施了“未来区”计划，以“实现稳定和发展，并将非法经济转变为合法经济”。但是，这些地区早已军事化。⁷ 非政府组织哥伦比亚和平与发展研究中心⁸ 表示，2020 年已有 230 多名哥伦比亚领导人被杀。受害者主要是参与和平进程的土著人和非裔哥伦比亚人。人道主义事务协调厅报告称，冲突地区流离失所人数增加，武装团体甚至在疫情封锁期间继续争夺领土。⁹

12. 《2020-2023 年可持续发展合作框架》侧重于受暴力和贫困影响最大的地区和最弱势群体，采取了基于人口、性别、族裔和人权的方法。¹⁰

³ 国家统计局(哥伦比亚), 2018 年。可查阅: www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/grupos-etnicos/presentacion-grupos-etnicos-2019.pdf。

⁴ 可查阅: www.culturalsurvival.org/news/military-attack-colombia-kills-indigenous-leader-and-communicator。

⁵ 《哥伦比亚的人权状况》，2020 年 5 月 8 日联合国人权事务高级专员的报告(A/HRC/43/3/Add.3) 第 11 页。

⁶ 可查阅: www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26306&LangID=S。

⁷ 可查阅: www.humanitarianresponse.info/en/operations/colombia/document/colombia-flash-update-no-1-confinamiento-y-desplazamiento-masivo-en-01-confinamiento-y-desplazamiento-masivo-en-0。

⁸ 可查阅: www.indepaz.org.co/lideres/。

⁹ 人道主义事务协调厅，哥伦比亚，紧急更新第 1 期：Confinamiento y desplazamiento masivo en el municipio de Alto Baudó (Chocó) (21 March 2020)。可查阅: www.refworld.org/es/docid/5ec833b44.html。

¹⁰ Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible de Colombia, 2020-2023, p. 6。可查阅: cooperaciononu.nacionesunidas.org.co/wp-content/uploads/2020/07/UNSDCF-2020-2023-original-firmado-completo.pdf。

13. 《合作框架》通过内部协商制定，但没有具体说明土著人民是否参与了进程或参与了就影响土著人民的问题与其协商的具体机制。

14. 根据《合作框架》，将向土著人民提供技术援助，以加快实现可持续发展目标。到 2023 年，国家确定的优先城市将具有更加全面的手段，用以缩小社会经济差距，克服贫困和暴力，增强土著(也称为族裔)人口的权能。联合国国家工作队将支持国家从族裔和性别角度纳入替代非法作物国家综合方案涵盖的国家。

15. 《合作框架》提及来自委内瑞拉玻利瓦尔共和国的土著移民和哥伦比亚回返者，他们“在国家优先考虑的城市和地方接受综合、定向、协调和优质的人道主义援助，联合国国家工作队为该国的这项工作作出了贡献”。

16. 《合作框架》包括与风险评估和提供保护措施的司法和非司法调查机制有关的族裔群体。这一点十分重要，因为袭击土著人权维护者仍然是一项重大挑战。

17. 哥伦比亚联合国国家工作队和哥伦比亚政府确定了社会经济应对计划的五个战略支柱。其中四个支柱涉及和平稳定和巩固进程，支持委内瑞拉难民和移民，加快实现可持续发展目标。

18. 社会经济应对计划认识到，哥伦比亚卫生系统在疫情应对方面面临挑战，特别是在土著人和非裔哥伦比亚人经常居住的农村地区，他们受到武装团体之间暴力的影响。土著人民还面临获取信息的语言障碍和粮食不安全。由于疫情实施的封闭措施，土著妇女、青年和女孩更容易遭受暴力，包括切割女性生殖器官这一具有感染、出血和死亡高风险的做法。

19. 粮农组织称，90%的农村生产者和小企业(包括土著人民)因销售损失而受到影响。世界粮食计划署表示，98%的土著家庭担心食物仅够当天之用。¹¹

刚果民主共和国

20. 该国经历了多年内战，主要原因是各个派别要控制自然资源。该国大约有 250 个族裔群体，冲突起因十分复杂、不断变化。政府承认姆布蒂人、巴卡人和特瓦人是土著民族。他们是游牧和半游牧民族，传统上依靠森林为生。数据稀少，但据估计土著人占总人口的 1%到 3%。卡胡齐别加国家公园对土著人民的永久排斥是冲突的主要原因，也是争夺资源和土地的广泛种族间广泛冲突的主要原因。农村地区强迫流离失所和没收土地的现象十分普遍。¹²

21. 2020-2024 年五年期《联合国可持续发展合作框架》把治理与和平问题摆在以下各项工作的中心位置：恢复对国家确保法治能力的信心；长期巩固和平；促进经济可持续性和经济增长；可持续管理自然资源。

¹¹ 可查阅：www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/170920_plan_intersectorial_de_respuesta_v2_vf.pdf, p. 6。

¹² <https://minorityrights.org/country/democratic-republic-of-the-congo> 和 www.iwgia.org/images/documents/indigenous-world/IndigenousWorld2019_UK.pdf。

22. 在执行《合作框架》的行动方面，第五支柱“环境与持续平衡发展”具体提到了土著人民，目的是“为工业发展创造条件，并尊重生态平衡和国民健康环境的要求”。《计划》明确提出了减少在土著社区伐木有害影响的目标，并与保护环境和应对气候变化、可持续森林管理、支持公平的可持续发展的目标挂钩。

23. 联合国可持续发展合作框架在介绍性说明中提到了族裔问题，但土著人民并没有明确列入三大风险和弱势社会群体(妇女、粮食不安全风险人口、生活极端贫困个人和失业青年)。预计土著人民将酌情纳入这些群体。

24. 《联合国可持续发展合作框架》指出，土地和习惯争端问题十分常见，造成社区之间关系紧张，并给尽力提供公平、可行解决方案的国家和省级机构带来了压力。针对习惯权力的继承冲突十分突出，是所爆发的冲突的重要部分。

25. 冠状病毒病疫情社会经济应对计划针对将遭受更大苦难的脆弱和边缘群体，包括妇女、青年、残疾人、艾滋病毒感染者/艾滋病患者、老年人、土著人、难民、境内流离失所者和移民。应对计划提出了四个战略目标，即支持国家卫生系统紧急应对疫情，加强疫后的经济复原力，加强社区复原力和凝聚力，加强各级治理，确保提供基本服务。¹³

26. 与《可持续发展合作框架》相似，疫情社会经济应对计划多处提及弱势群体，特别是农村地区弱势群体面临的挑战以及疫情对他们造成的不成比例的影响，并再次提到减少土著社区伐木有害后果的影响和确保各省的公平发展。

27. 《社会经济应对计划》旨在通过合作与发展举措监测和加强国家卫生系统的职能和运作能力，支持政府的疫情卫生应对措施，加强经济复原力，支持和保护基本商品、产品和服务的地方生产和供应链，加强保护人民、社会凝聚力和社区复原力，加强治理，确保《计划》切实执行，保证提供基本服务。¹⁴

28. 经济持续下滑加大了冲突加剧的可能性，行动限制尤其会影响农村地区的小户农民和农场工人。在城市地区，经济活动停摆和市场准入减少将大大减少许多家庭获得食物的机会。¹⁵

印度尼西亚

29. 大约有 1 128 个族裔群体得到印度尼西亚政府的承认，估计在 2.5 亿人口中占 5 000 万至 7 000 万。《可持续发展合作框架》¹⁶ 指出，印度尼西亚的发展前景非常乐观，极端贫困率从 2006 年的 27.5% 下降到 2018 年的 4.6%，83.6% 的人口

¹³ 《关于支持刚果民主共和国 2019 冠状病毒病社会经济紧急应对的联合国计划》，第 11-14 页和第 16 页。可查阅：<https://unsdg.un.org/resources/united-nations-plan-support-immediate-socio-economic-response-covid-19-drc> (法文)。

¹⁴ 同上，第 5 页。

¹⁵ 《冠状病毒病疫情对刚果民主共和国的卫生和社会经济影响》，第 17 页。可查阅：https://www.greengrowthknowledge.org/sites/default/files/downloads/resource/UNDP-rba-Covid-RDC-DRC_2020.pdf (法文)。

¹⁶ 可查阅：<https://indonesia.un.org/en/resources/publications>。

参加了医疗保险。但是，也应该从 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行和进一步突显的脆弱性(包括基于性别和其他形式歧视的脆弱性)的角度来看待这一问题。

30. 土著人民的权利在《印度尼西亚宪法第三修正案》中得到承认。印度尼西亚政府承认所谓“地理上与世界隔绝的土著社区”的存在，但更多的人自我认定为土著人。¹⁷ 然而，政府在承认土著人民的概念时，不承认他们拥有不同于一般民众的具体权利。2013 年，宪法法院确认土著人民对其土地和领地(包括传统森林)的宪法权利，但这一权利只部分得到落实。土地和自然资源冲突频发，在没有充分自由、事先和知情同意的情况下征用土地的现象普遍存在，尤其是在棕榈油行业。为应对这一问题，起草了法案，承认和保护土著人民的权利，但该法案等待议会采取行动已经有一段时间了。

31. 《可持续发展合作框架》指出，实施可持续发展目标的最大挑战是不平等。《合作框架》指出，共同国家评估介绍了在这方面面临最大风险的一些群体，包括偏远地区居民、妇女和儿童、老年人、移民工人、难民和寻求庇护者、残疾人以及因污名化和歧视而被边缘化的人。虽然在这一战略优先事项中既没有提到族裔，也没有具体提到土著人民，但可以认为，偏远地区居民和因污名化和歧视而被边缘化的群体包括土著人民。

32. 《合作框架》的目的是支持政府创建一个公正、宽容、包容的社会，所有公民都可以充分发挥自身潜力，不受任何形式的歧视，并能够行使自己的权利。在这样的背景下，《框架》提到，一些群体因其族裔、信仰、流动性或性取向而面临边缘化或掉队的风险；并指出解决这些问题最好的办法是使人们更容易获得服务，特别是有更多途径诉诸司法。虽然《框架》仅在一个脚注中具体提及土著人民，但多处提到因其族裔而面临边缘化风险的群体，这在联合国国家方案拟订中包容土著人民提供了空间。

33. 《可持续发展合作框架》强调了印度尼西亚“丰富的文化、环境和生物多样性”，同时强调了影响实现可持续发展目标 14 和 15 的“重大不平等挑战”。

34. 印度尼西亚的森林和土地覆盖面积已从 52.22%下降到 50.18%，其丰富的生物多样性继续面临巨大压力。《合作框架》支持扩大保护区并采取措施，包括制定更强有力的政策、监管和执法框架，来保护土地和水。必须加紧努力，解决违法、非法活动造成的自然环境和生物多样性退化问题。

35. 《合作框架》提出了四个战略优先事项：(a) 促进人类发展——平等和社会凝聚力；(b) 经济转型——针对难民、移民、残疾人和艾滋病毒感染者等弱势群体；(c) 绿色发展、气候变化和自然灾害以及自然资源的可持续管理；(d) 进行创新以加快实现可持续发展目标。

36. 《合作框架》表明，可持续发展目标的具体目标和指标已整体纳入成果框架。《框架》唯一具体提及土著人民之处是在一个脚注，提到具体目标 10.3 (平等机

¹⁷ 少数群体权利国际。

会和结果)和具体目标 5.1 (消除对妇女和女童一切形式的歧视, 按边缘化风险更大群体(性别、年龄、残疾和土著地位)分类)。

37. 联合国印度尼西亚社会经济应对计划¹⁸ 指出, 宗教少数群体或族裔少数群体是高危人群, 他们可能不属于六种官方宗教中的一种, 受到更大的骚扰和歧视, 包括无法获得适当的保健及社会和经济支持服务。印度尼西亚由 17 000 多个岛屿组成, 在基础设施方面早已面临挑战, 超过 6% 的区没有医疗中心, 许多区缺乏电力、清洁水和适当设备等基本服务。大型非正规部门收入的中断将对社会经济状况产生连锁负面影响。

38. 在一个没有全国性在线服务的大群岛上, 行动和人际接触受到限制, 使得一些公共服务和支持服务中断。

39. 信息缺失, 意识薄弱, 人际沟通有限, 也可能加剧谣言和虚假信息的普遍传播, 在冠状病毒病疫情预防信息方面误导民众, 引发污名化和歧视。对于边缘化群体和社区而言, 这个问题尤为严重。由于网络连通问题, 有时还存在语言障碍, 这些群体和社区获得公共信息的机会受到很大限制。

40. 为此, 社会经济应对计划强调采取直接干预措施, 遏制疫情的直接负面影响, 特别是将境内流离失所者、无证件者、流动社区和土著人民、难民、寻求庇护者和无国籍者(统称为关注人员)纳入国家备灾和应对计划、风险通报和外联、监督和监测活动。

41. 应对计划还将确保并加强保护和预防机制, 继续向包括少数族裔在内的弱势群体提供关键服务和转诊途径, 使他们能获得卫生保健和法律服务, 得到社会和财政援助, 有安全的栖身之处并得到社区照料和个案管理。计划将确保所有应对措施都尊重人权。

马里

42. 马里有 2 000 万人口。目前没有关于土著居民人数的可靠数据, 但估计约占总人口的 8%。¹⁹ 虽然政府没有正式承认马里存在“土著人民”这一特定群体, 但马里北部的图阿雷格人被确定为土著人民。其他自认为土著人的有桑海人、富拉尼(普鲁)人和贝拉比什阿拉伯人。土著图阿雷格人遭受自然灾害、武装暴力、采矿和农业扩张对其传统土地的综合负面影响。

43. 《联合国马里可持续发展合作框架(2020-2024 年)》²⁰ 战略优先事项为: 包容性治理、和平和民族凝聚力; 包容性、韧性增长和环境可持续性; 优质、包容性社会保障制度, 提供基本的可获得的社会服务, 帮助加快在实现可持续发展目标方面取得成果。因此, 根据《合作框架》的变革理论, 实现持久和平, 恢复人

¹⁸ 可查阅: <https://indonesia.un.org/en/93075-indonesia-multisectoral-response-plan-covid-19>。

¹⁹ 文化生存组织, “关于马里土著人权状况的意见”, 为人权理事会第二十九届会议普遍定期审议编制, 2018 年 1 月。可查阅: www.culturalsurvival.org/sites/default/files/UPRRReportMali2017.pdf。

²⁰ 可查阅: <https://mali.un.org/fr/resources/publications>。

的尊严，促进包容性经济、社会、文化和环境发展，将有助于改善弱势群体的福祉，同时确保没有任何一个人掉队。

44. 马里把妇女和女童、儿童(0-18岁)、极端贫困人口和失业青年等群体定为弱势群体。虽然族裔群体或土著人民没有具体提到，但已经列入上述“弱势”群体类别。

45. 社会经济应对计划指出，马里经济受到冠状病毒病疫情的严重影响，这将进一步推迟实现可持续发展目标的进展，削弱该国的发展前景。封锁措施不仅影响了行动自由，还影响到卫生保健服务、水和食物的获取，并且使人们难以上班，无法进入市场，难以开展其他生计活动。据指出，需要进一步分析，以便确定新的边缘化群体，他们可能包括弱势社区的居民、非正规部门的工人以及受马里冲突和长期危机影响的偏远农村地区居民。²¹ 特别在最后一个群体中有许多图阿雷格人。

46. 封锁和民众隔离将限制家庭获得足够食物的能力，疫情的影响可能使已然身处最偏远地区的人们困境加剧。面对这样的前景和状况，有必要满足弱势民众迫在眉睫的食物需求，强化和增加社会保障方案，并向小户农民和非正规部门的工人提供支助。政府宣布扩大社会保护措施，资金相当于国内生产总值的 1.3%。这也是政府满足最弱势民众需求的应对计划的核心举措。²²

墨西哥

47. 墨西哥是拉丁美洲土著人口最多、最多样化的国家之一。1992年《宪法》宣布墨西哥为多元文化国家，承认土著人民的存在及其对国家建设的贡献。据国家土著人民发展委员会²³估计，墨西哥有 68 个土著社区。2017年7月，委员会报告，有 2 570 万墨西哥人自认为是土著人，相当于当时全国人口的 21.5%，另有 1.6%的人认为自己有某种土著血统(部分土著)。²⁴

48. 与其他人口相比，绝大部分土著人民都处于贫困状态。根据国家社会发展政策评估委员会的数据，69.5%的土著人口(即 840 万人)生活贫困，27.9%的土著人口(即 340 万人)极端贫困。²⁵

49. 墨西哥于 1990 年签署劳工组织第 169 号公约。尽管有法律和宪法保障，但在有效落实对土著人民权利的承认方面仍然存在重大差距。例如，当土著人民行

²¹ 联合国马里应对 2019 冠状病毒病(COVID-19)联合方案框架，第 5-7 页。可查阅：https://data.uninfo.org/Home/_DocumentTracker。

²² 同上，第 6 页。

²³ 2018 年，委员会由全国土著人民协会取代。

²⁴ 《全国土著人民协会 2020-2024 年机构方案》。可查阅：www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5600020&fecha=09/09/2020。

²⁵ 见 www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_Indigena.aspx。

使自决权在社区大会上通过自己的决定时，国家机构无视他们的这种权利，甚至将行使自决权定为刑事犯罪。²⁶

50. 《联合国墨西哥可持续发展合作框架(2020-2025 年)》²⁷ 将土著人民广泛纳入方案拟订中。《合作框架》与民间社会组织、学术界和私营部门协商编写，但尚不清楚在编写过程中是否征求了土著人民的意见。

51. 《合作框架》的重点是承认多样性、打击歧视、支持包容、融合和公平获得机会以及土著人民和社区的发展。《框架》指出，墨西哥政府未能大幅降低特定群体，特别是土著人民的贫困水平。

52. 《合作框架》包含两个跨部门领域：增强妇女和女童以及移民的权能。²⁸ 值得注意的是，2015 年联合国全系统土著人民行动计划呼吁将土著人民的权利作为各领域共有问题或纳入联合国方案拟订的主流。²⁹

53. 虽然《合作框架》在人权规范框架内起草，但并没有具体提及劳工组织第 169 号公约或《联合国土著人民权利宣言》。

54. 然而，土著人民已被纳入《合作框架》的四个主要工作领域，其中之一是通过立法举措处理平等、包容和不歧视问题，从而解决土著人民面临的不平等和包容性问题。《框架》还提到对话、技术合作和促进伙伴关系。

55. 《合作框架》旨在支持政府制定总体经济政策，增进包括土著人民在内的民众的福祉并减少贫困，包括采取行动促进公民参与和循证决策。

56. 《合作框架》还强调，要制定和实施包容土著妇女的公共政策和平权行动。

57. 《合作框架》承认暴力对许多人(包括土著人民)造成影响。在这方面，《框架》阐述了加强对话并增进能力以促进和平与法制文化的必要性。³⁰

58. 在诉诸司法的问题上，《合作框架》没有具体提到土著人民或其法律制度，也没有详细说明土著人民在司法系统中面临的诸多挑战，例如，在行使正当程序和适当辩护的权利方面遇到的挑战，以及缺乏讲土著语言或了解土著文化的口译员、律师、辩护人和司法官员带来的问题。³¹

²⁶ 《全国土著人民协会 2020-2024 年机构方案》。可查阅：www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5600020&fecha=09/09/2020 (6.Objetivos prioritarios)。

²⁷ 《联合国墨西哥可持续发展合作框架(2020-2025 年)》。可查阅：ONU-Mexico-Marco-de-Cooperacion-2020-2025.pdf。

²⁸ 同上，第 36 页

²⁹ 见 www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/2016/Docupdates/SWAP_Indigenous_Peoples_WEB.pdf, p. 21。

³⁰ 《联合国墨西哥可持续发展合作框架(2020-2025 年)》，第 65 和 66 页。可查阅：www.onu.org.mx/wp-content/uploads/2020/09/ONU-Mexico-Marco-de-Cooperacion-2020-2025.pdf。

³¹ 土著人民权利特别报告员 2018 年 6 月 28 日访问墨西哥的报告(A/HRC/39/17/Add.2), 第 11 页。

59. 在表达自由和媒体发展方面，特别提到了土著人民媒体(包括土著社区广播电台)的发展。³²

60. 墨西哥 2019 冠状病毒病社会经济应对计划包括五大支柱，³³ 其中有几个战略行动项目专门针对土著人民和(或)弱势群体。例如，在支柱 2“保护人民：社会保障和基本服务”中，关于“让处境最脆弱的社区、学校和民众获得持续、优质、文化相宜的水、环境卫生和个人卫生服务”的战略行动项目已确认拨款 2 167.784 美元。在支柱 5“社会凝聚力和社区复原力”中，关于在土著人民参与下制定法律、政策和方案的战略行动项目已确认拨款 46 192 美元。后一个项目的合作伙伴之一是全国土著人民协会。此外，应对计划强调了该协会编写的《SARS-CoV-2 (COVID-19)造成的卫生突发事件期间援助土著社区和非裔墨西哥人指南》。³⁴《指南》已翻译成多种土著语文。令人关切的是，在实施社会经济应对计划几大支柱的各项战略行动项目时，该协会并不是合作伙伴。

61. 社会经济应对计划还强调，在社区一级用土著语文编制和推广关于疫情的具体宣传方案。还有行动项目专门为在农场工作的土著妇女确定社会保障计划。各方人们普遍呼吁根据土著人民的实际情况，用他们的土著语言向他们提供食物、医疗保健和教育援助。此外，人们建议敦促土著人民参与应急方案的各个阶段；促进在自由、事先和知情同意原则下开展对话；强调收集分类数据，以便更好地分析疫情对土著人民和其他群体的影响。

62. 政府宣布的资金限制可能会对各种项目的实施带来挑战，或者使服务中断。联合国人权专家³⁵ 于 2020 年 10 月敦促墨西哥停止进一步削减与终止对妇女和女童的歧视和暴力、保护妇女性健康和生殖健康以及促进土著妇女权利的政策有关的方案的预算。

巴拉圭

63. 巴拉圭有 19 个的土著民族，分属 5 个语系。土著人民分布在全国各地，多数居住在查科西部地区。根据 2012 年全国人口普查的数据，117 150 人(即不到巴拉圭人口的 2%)自认为是土著人。³⁶

64. 巴拉圭 1993 年批准劳工组织第 169 号公约。1992 年《巴拉圭宪法》保障土著人民“在自己的居住地维护和发展自己民族特征”的权利。³⁷ 国家土著事务协

³² 《2020-2025 年联合国墨西哥可持续发展合作框架》，第 71 页。

³³ 《墨西哥 2019 冠状病毒病(COVID-19)社会经济应对计划》(扩展版)，第 78-100 页。可查阅：https://data.uninfo.org/Home/_DocumentTracker。

³⁴ 指南的目的是保证各级政府为防止和避免疫情蔓延而采取的措施，在土著和非裔墨西哥人及社区中实施时具有文化和语言的相关性。指南主要通过全国土著人民协会电台网络“Ecos Indígenas”传播。可查阅：www.gob.mx/inpi/articulos/guia-para-la-atencion-de-pueblos-indigenas-y-afromexicano-ante-el-covid-19-en-lenguas-indigenas。

³⁵ www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26391&LangID=E。

³⁶ 《2012 年巴拉圭土著社区图册》。可查阅：www.dgeec.gov.py/publication-single.php?codec=Mw==。

³⁷ 《巴拉圭宪法》，1992 年，第 63 条。

会是处理土著人民事务的主要政府机构，由该协会确定承认土著社区法律地位和土地权利主张的行政程序。³⁸

65. 尽管得到《宪法》和其他各种国际法律条约和文书的承认，但土著人民还是无法享有人权，特别是基本自决权和对其土地、领地和自然资源的权利。此外，缺乏诉诸司法的途径以及种族主义和歧视的持续存在，导致一些侵犯人权行为持续发生。仍然缺乏文化和语言上适当的保健服务，这对土著妇女的影响尤为严重(见 A/HRC/30/41/Add.1)。

66. 2019 年政府采取重大行动，批准了关于巴拉圭土著人民自由、事先和知情协商和同意程序议定书的第 1039/18 号法令。³⁹

67. 《联合国巴拉圭可持续发展合作框架(2020-2024 年)》以不让任何一个人掉队的原则为基础，体现了人权、性别平等、增强妇女权能、复原力、可持续性和问责制的方针。与促进实现可持续发展目标的国家主管部门和利益攸关方就《合作框架》进行了磋商。⁴⁰ 没有提到土著人民是否参与了磋商进程。

68. 《合作框架》将土著人民纳入国家背景分析，承认 76% 的土著人民生活在极端贫困中。《框架》承诺支持有利于土著人民行使自决权和对其土地、领地和资源权利的立法、行政和其他措施，承诺保障土著人民诉诸司法的机会，并打击针对土著人民的种族主义和歧视行为。

69. 然而，土著人民非常关心的与土地权有关的实际问题并未得到具体解决。人权事务委员会在 2019 年 7 月的结论性意见中提出了这些问题，呼吁巴拉圭加快归还和登记土著人民的土地和自然资源(CCPR/C/PRY/CO/4, 第 44 段)。

70. 《合作框架》强调加强土著人民、妇女、青年、移民、难民及其组织和领导人在设计、执行和评价影响他们的政策和方案方面的能力，强化和增加与土著人民在环境治理等方面的正式和非正式机制。⁴¹ 《框架》还强调将土著人民纳入影响他们的决策进程。

71. 社会经济应对计划承认，与非土著人口相比，土著人民是最贫困、最脆弱的群体之一。气候变化以各种方式影响到土著人民。由于歧视，特别是由于识字和语言障碍，土著妇女和女童仍然无法获得保健服务。⁴² 此外，应对计划认识到有

³⁸ 见 www.indi.gov.py/。

³⁹ 土著事务国际工作组，Dwayne Mamo 编辑，《2020 年土著世界：巴拉圭》(2020 年 4 月)。可查阅：www.iwgia.org/en/paraguay/3628-iw-2020-paraguay.html。

⁴⁰ 《联合国巴拉圭可持续发展合作框架(2020-2024 年)》，第 6 页。可查阅：<https://unsdg.un.org/un-in-action/paraguay>。

⁴¹ 《联合国巴拉圭可持续发展合作框架(2020-2024 年)》，第 41 和 42 页，第 44-46 页。

⁴² 《联合国 2019 冠状病毒病(COVID-19)社会经济紧急应对框架》，第 35 页。可查阅：https://data.uninfo.org/Home/_DocumentTracker。

必要采取步骤，不仅充分应对因疫情产生的需求，而且要解决疫情暴发前就已经存在的未解决的需求。

72. 国家土著事务协会负责支持土著人民的利益，被指定为帮助实施社会经济应对计划各支柱下项目的主要政府机构。一些项目已经到位。例如，2019年9月，巴拉圭政府与联合国粮食及农业组织(粮农组织)签署协议，实施贫困、重新造林、能源和气候变化项目。该项目旨在改善易受气候变化影响地区(其中包括上巴拉那大西洋森林)约17 000个家庭的生活。这个项目是在社会经济应对计划支柱3下确定的。应对计划还确定了有利于土著人民、土著妇女和土著青年的其他项目。

73. 计划确定的一些领域包括农业、手工艺商业化、医疗服务、性健康和生殖健康、获得饮用水和享用基本卫生设施、促进对话和参与，其中强调了以土著语言提供疫情信息的社区广播电台。

74. 巴拉圭联合国组织土著人民机构间小组成员⁴³ (粮农组织、联合国项目事务署(项目署)、泛美卫生组织/世界卫生组织(世卫组织)、劳工组织、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、国际移民组织(移民组织)、联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)、联合国开发计划署(开发署)、联合国环境规划署(环境署)、联合国人口基金(人口基金)、国际农业发展基金(农发基金)、国际电信联盟(国际电联)和联合国教育、科学及文化组织(教科文组织))致力于加强联合国系统在疫情危机期间对土著人民的回应。

刚果共和国

75. 刚果共和国有400多万人口，土著人民(游牧或半游牧民族)约占总人口的2%至10%。⁴⁴ 2011年，通过了一项专门保护土著人民权利的法律，并设立了宣传土著人民的部门。

76. 土著居民主要集中在莱库穆、利夸拉、高原和桑加各省。他们高度贫困，社会和经济发展、保护和参与的机会受到限制。他们面临的问题是：被边缘化，难以获得基本社会服务、土地和资源，遭受歧视，无读写能力，受到经济剥削，缺乏主张自身权利的权能。他们的传统领土和生计因大规模农业、采掘业以及合法和非法的伐木而受到威胁。

77. 土著人民权利特别报告员应刚果共和国政府邀请对该国进行了国别访问(2019年10月14日至24日)。特别报告员还参与了通过2011年关于促进和保护土著人民权利法律(第5-2011号法)的进程。特别报告员的国家报告概述了在刚果共和国解决土著人民状况问题的具体要务和挑战，强调指出严重的歧视和排斥是确保尊重和承认土著人民权利的主要障碍(见A/HRC/45/34/Add.1)。

78. 特别报告员注意到政府颁布了保护土著人民权利“坚实的立法和机构框架”，并指出刚果土著人民正在逐渐得到社会的承认，某些情况下直接歧视正在减少，但

⁴³ 可查阅：www.fao.org/paraguay/noticias/detail-events/es/c/1302173/。

⁴⁴ http://iwgia.org/images/yearbook/2020/IWGIA_The_Indigenous_World_2020.pdf，第145页。

仍然遭受严重的间接和系统性的歧视。在访问期间，土著人民提出了一些主要关切，如医疗保健、教育和就业，以及由于私人行为体对传统土地的侵占、包括未经知情同意的侵占，使土地使用权没有保障，生活方式受到制约。特别报告员没有发现土著人民参与公共生活的权利有任何重大改善。尽管刚果盆地被认为是生物多样性最丰富的地区之一，但气候变化还是影响到那些仍然依赖森林生存的人们的生活方式(同上，摘要)。访问期间注意到，所询问的土著人民对其根据国际法、《宪法》和国家法律应享有的权利缺乏认识。在访问的社区中，至少有三个社区无人知晓第5-2011号法律的存在。除了民间社会组织一些零星举措外，没有证据显示政府主导开展了任何全国综合性的运动，以帮助土著人民了解自己的权利和如何行使这些权利，并在受到干扰或拒绝时如何争取补救措施(同上，第12段)。

79. 《联合国刚果共和国可持续发展框架》指出，2008年，50%以上的土著儿童没有出生证，全国人口中的这一比例为19%；65%的12至15岁土著青少年不上学，而全国人口中的比例为39%。刚果共和国的婴儿和儿童死亡率为117‰，而据信土著儿童的死亡率可能高于250‰。此外，刚果26%的5岁以下儿童患有慢性营养不良，而土著儿童的比例高于40%。⁴⁵

80. 《联合国可持续发展合作框架》的优先事项是加强人力资本，以保证刚果共和国的经济发展，并通过改善治理和巩固和平的行动为经济多样化创造有利的环境。最弱势群体(土著居民、农村人口、残疾人、流离失所者、回返者、难民和妇女)将成为最受关注的焦点。

81. 在实现可持续发展目标16方面，《合作框架》关注土著人民在通过政府权力下放加强公民参与以及管理和发展进程中的情况，并指出《土著人民权利法》和《关于儿童保护的4-2010号法律》尚未得到充分执行。

82. 《框架》还着手优先考虑农村地区，增加儿童、青年、成年人和残疾人获得包容性优质教育服务的机会，以便最大限度地为土著人民等最贫困群体带来利益。

83. 社会经济应对计划指出，2019冠状病毒病大流行再次突显了刚果家庭的脆弱性和遭遇的不平等，特别是无法获得水、教育和可负担住房等基本服务。目前，这些脆弱性和不平等面临可能加剧的风险。特别令人关注的群体包括土著人民、老年人和残疾人。⁴⁶

84. 联合国系统的应对框架以五大支柱为基础。支柱二(“保护民众”)是确保为弱势群体(土著人民、残疾人、老年人、非正规部门工人)及其他群体提供社会保障和基本服务。此外，全国社会安全网体系正在扩大，并将纳入最脆弱群体。

⁴⁵ 《联合国可持续发展框架》，第22页。

⁴⁶ 关于2019冠状病毒病大流行经济和社会影响的评估，第78和79页。可查阅：https://data.uninfo.org/Home/_DocumentTracker。

85. 支柱三(经济应对和复苏)旨在通过经济应对和刺激方案保护就业、中小型企业以及非正规和正规部门的弱势工人。支柱三也提到,在非正规部门要通过小规模创收活动促进土著人民就业。

乌干达

86. 在乌干达,土著人民得到承认的程度日益提高。土著人民包括贝内特和巴特瓦人、Ik 人和 Tepeth 人等狩猎采集民族以及卡拉莫琼的牧民。

87. 国家性别、劳工和社会事务部正在与联合国经济及社会部、妇女署和人权高专办合作制定关于土著人民的国家平等权利行动计划,并与上述土著团体进行了协商。

88. 这些社区与非洲和世界各地的其他土著人民分享自身的经历,特别是因开采自然资源开采、建设基础设施和建立国家公园和其他保护区而造成的没有土地和土地权纠纷方面的经历。这些土著居民往往居住在偏远地区,在政治上被边缘化,而且经常遭受歧视。

89. 《联合国乌干达可持续发展框架(2021 至 2025 年)》将土著人民列入了一份冗长而完整的群体清单,“如果在国家发展和社会转型方案以及干预措施中加以定向关注和规划,这些群体就有可能成为掉队的边缘化/弱势群体。”⁴⁷ 这是《合作框架》中唯一明确提到土著人民之处。这些边缘化群体遭受多层面贫困,他们需要具体的生计方案,更好地获得服务,更多地参与治理。

90. 《合作框架》大力强调有必要正视弱势和边缘化群体,把他们放在两个优先事项(共有三个)的中心位置,认识到贫困人口占比超过 21%,而且在过去 4 年里不断增加。由于 2019 冠状病毒病的社会经济影响,贫困情况进一步恶化。

91. “战略重点一”涉及转型和包容性治理,对此联合国系统承诺支持就包容和负责的治理问题开展国家和多方利益攸关方对话。这是将为土著人民带来惠益的一个重要方面。“战略重点二”涉及在健康的环境中实现共同繁荣,强调尊重人权,弘扬性别平等,对边缘化和弱势群体采取定向行动。联合国根据这一战略重点就经济增长、就业机会以及与私营部门和青年以及弱势和(或)边缘化群体的合作作出了诸多承诺。

92. “战略重点三”涉及人的福祉和应对能力,强调社会保障、教育、医疗保健,关注重点是弱势和边缘化群体,特别是妇女和难民。

93. 在战略优先事项的制定过程中,弱势和边缘化群体经常作为优先事项得到提及,难民和青年等特定群体也有提及。这些分析都没有具体提及土著人民或少数族裔。

⁴⁷ 《联合国乌干达可持续发展合作框架(2021-2025 年)》,第 6 页。可查阅: <https://unsdg.un.org/resources/un-sustainable-development-cooperation-framework-uganda-2021-2025>。

94. 与土著人民特别休戚相关的是，土地争端和族裔-政治冲突被认定为一个可能影响实现《联合国可持续发展框架》的风险。⁴⁸ 这些问题涉及到采掘业、商品农业和养护，是乌干达土著人民主要关切的问题，与其他多数国家土著人民相同。例如，20 世纪 90 年代埃尔贡山国家公园、布温迪密林国家公园和姆加新加国家公园建立后，贝内特人和巴特瓦人被迫流离失所，并失去了生计和利用传统医药的机会。值得注意的是，虽然《合作框架》强调环境保护，但没有明确规定必须以基于人权的方式并与土著和当地人民合作进行环境保护。

95. 关于 2019 冠状病毒病对乌干达社会经济影响的分析《不让任何一个人掉队：从应对 2019 冠状病毒病到复苏和复原力建设》，⁴⁹ 更加明确地提及了土著人民，但有时也用“土著社区”取代国际公认的“土著人民”。特别是，冠状病毒病疫情对旅游业的冲击对当地人口、包括土著人民造成了影响，包括依靠曾是其家园的国家公园的旅游业谋生的巴特瓦人。《框架》有一次提到了牧民，指出对行动的限制妨碍了牧民喂养牲口的能力。⁵⁰

96. 一如《联合国可持续发展框架》，关于冠状病毒病疫情对乌干达社会经济影响的分析多次提及边缘化和弱势群体，并提及这些群体如何遭受疫情不成比例的影响，需要采取具体、有针对性的干预措施以满足他们的需求。这种做法明确了历史上遭受边缘化的群体，因此忠实遵循了不让任何人掉队的原则。然而，这种做法也有使特定群体可见度降低的风险，而如果边缘化或弱势这样的词语泛指妇女、儿童、老年人、难民、残疾人和土著人民等多种多样的群体，那么这些词语的涵义就会大打折扣。

三. 总结与结论

97. 从部分新制定的《联合国可持续发展合作框架》和关于 2019 冠状病毒病的社会经济应对计划中可以看到，不让任何人掉队的行动取得了一些积极进展。但是，如同先前的《联合国发展援助框架》(即《联合国可持续发展合作框架的前身》)一样，对土著人民包容性的广度仍然很不平衡。在某些情况下，土著人民似乎可以被纳入族裔、地点或其他社会群体(妇女、老年人等)较宽泛的类别之中。分析表明，持续缺乏按族裔分列的数据是发现可能掉队群体的主要障碍。在确定国家一级冠状病毒病发病率的工作中，这是一个明显的空白。

98. 虽然所分析的《联合国可持续发展合作框架》都提到曾与利益攸关方进行协商，但除一两个例子之外，一般不易看出利益攸关方是否也包含土著人民。与土著人民协商是《联合国土著人民权利宣言》的核心内容，也是不让任何人掉队的目标。但是，在扩大国家一级与利益攸关方的协商方面显然取得了进展，而且目

⁴⁸ 同上，第 37 页。

⁴⁹ 关于 2019 冠状病毒病对乌干达产生社会经济影响的分析，2020 年 6 月。可查阅：
www.ug.undp.org/content/uganda/en/home/library/un-socioeconomic-impact-report-of-covid-19-in-uganda.html。

⁵⁰ 同上，第 45 页。

前正在继续开发更充分接纳土著人民参与的工具。在这项工作中，行政首长协调理事会(行政首长协调会)的《2020 年行动呼吁》具有重要意义，它再次承诺：

“我们的各个组织将向驻地协调员和联合国国家工作队提供支持，包括通过土著人民问题机构间支助小组，以加强执行行动计划的努力，特别是确保土著人民更加系统地参与《联合国可持续发展合作框架》等联合国国家进程(CEB/2020/6，附件三，第 15(c)段)。

土著人民问题机构间支助小组正在制定一项工作计划，以便从 2021 年起落实行政首长协调会的《行动呼吁》。
