



土著问题常设论坛

第二十一届会议

2022年4月25日至5月6日，纽约

围绕“土著人民、商业、自治和应尽职责的人权原则，包括自由、事先和知情同意”主题展开的讨论

全球能源组合背景下土著人民的权利*

秘书处的说明

摘要

土著问题常设论坛在第二十届会议上任命论坛成员达里奥·何塞·梅希亚·蒙塔尔沃对全球能源组合背景下土著人民的权利问题开展研究，并将研究成果提交论坛第二十一届会议。

* 土著人民和组织男女领导人、学者和独立顾问的贡献对完成本项研究至关重要。谨感谢 Carlos Mario González Charraquiel 和 Carlos Vladimir Zambrano Rodríguez 的参与，并感谢 Bischöfliches Hilfswerk Misereor 和联合国开发计划署哥伦比亚办事处提供的支持。



导言

1. 迄今为止实行的全球能源生产、分配和消费模式(能源组合)无视土著人民看待能源的方式、其领土所有权、参与机制以及公平分配和获得能源的权利，对土著人民造成了认知上、经济上和政治上的不公正。
2. 能源的主要来源——化石燃料逐渐枯竭，气候变异的影响越来越大，要求各国政府、企业和社会改变能源生产和消费模式，从而改善地球上的生命得以维持所需的各项条件。亟需将能源组合转变为除煤、石油和天然气以外的能源。虽然一些国家在这方面取得了进展，但过渡进程仍然相当滞后。
3. 在开展此类活动时，国家和能源生产分配企业应尊重人权，并纳入关于地球能源生产和使用的不同意见。相关讨论中不可避免会涉及认可多样性以及替代发展方法的标准，这些标准包括涉及与自然界关系的各项参数，并力求确保后世后代的平衡。
4. 土著人民在全球、区域和国内多种场合表达了他们对发展的立场。土著人民不是发展的障碍，也不是获取基本货物和劳务的障碍；他们只是有自己的发展愿景和对美好生活的理解。根据这一自我发展愿景，应根据每个民族的社区结构交付基本货物和劳务，并以与大自然以及与后世后代保持和谐平衡的原则为指导。
5. 在确定和开发能源生产新来源时，必须列入承认土著人民并与土著人民进行对话的标准。世界自然保护区所在的广大领土有相当一部分为土著人民所有，尽管令人啼笑皆非的是，土著人民却是世界上最脆弱和最贫穷的民众之一。
6. 土著人民与世界各地大多数弱势人口一样，迫切需要获得能源和与能源有关的货物和劳务，但归根结底，他们致力于在公平条件下参与关于能源生产最佳手段的讨论，以确保在开发新的能源来源和能源生产、分配和获取手段时顾及与大自然的和谐与平衡。
7. 鉴于目前化石燃料生产和消费造成的污染状况是造成气候变化、进而威胁地球上人类生命的主要原因之一，在 2021 年举行的《联合国气候变化框架公约》缔约方第二十六次会议上，人们就是否有必要制定全球能源组合变革目标进行了重要讨论。尽管一些国家已经承诺逐步减少使用煤基能源并停止资助发展中国家的煤炭项目，但在控制气候变异的影响和阻止环境退化方面，对全球污染影响最大的国家政府仍有许多工作要做。
8. 这项研究旨在查明土著人民与参与改变当前能源组合的主要行为体(国家和企业)之间关系的核心方面。这项研究还将考虑到大流行病后的经济复苏措施。在这方面，一些政府已宣布放宽勘探和开采自然资源、包括可再生能源的许可证要求，并试图提高协商与自由、事先和知情同意程序的灵活性。研究报告最后提出若干建议，以尊重并促进土著人民权利的方式发展能源部门。

一. 土著人民的能源观

9. 能量、生命、精神是同义词。对大多数土著人民来说，问“能源是什么？”和问“生命是什么？”或者“精神是什么？”没有区别。技术、经济、宗教和科学事项密不可分。土著人民的宇宙观从整体上看待这些概念，而在当代西方社会，这些概念在技术、经济、科学和宗教领域有不同的解释。

10. 比如，在阿瓦科人看来：¹

光有一父一母，当他们结合时，便产生了光。这也被解释为男女结合，激发光之父内在的光源(……)，继而有光。从文化的角度来看，当我们问自己，散播光明、带来明澈的太阳是如何出现的，我们回答说，太阳带来光明，因为太阳诞生时充满金光，这就是为什么太阳发光，太阳之所以诞生是因为有一父一母。

一切生物，一切物体，自然界中所见的一切，科学将之分为无生命物和有生命物，然而在我们的传统中，它们都有生命：石头、水、空气、植物和动物都有生命，都有颜色。所有的自然生命都有父母，他们有白色、黄色、红色和黑色。这些是我们的原色，这些颜色也充满生命力，充满灵性，各有各的特点。这些特点相得益彰，其他颜色和各种形状也随之诞生。因此，灵性表现为我们的身体特征、记忆、肉眼看不到的精神，以及赋予我们能量、让我们得以行动的力量。这种表征形式揭示了我们都源于同一本性，万物的存在方式取决于这些原生特征和它们组合的多种方式。

11. 对于古纳人来说：²

当你在母亲的子宫里，你的祖先的整个历史都聚集在母亲的子宫里；祖母的历史，曾祖母的历史，以及世世代代的历史都在那里。在所有这些历史的孕育中，你生而为人。世界所有民族都来自同一种能量，子宫中的这种能量继续得到与地球相连的宇宙的滋养。这就是我们的能量所在。所以在土著语言中有一种被称为“运动”的存在。为什么呢？这是因为我们在宇宙中运动，在地球上移动，而地球也在旋转。

因此，之所以有能量，是因为有宇宙存在，有地球存在，而在地球上的是谁？我们的一切。被称为“石油”的东西对我们来说是血液，是胎盘；煤、金、银是我们的脊椎；我们呼吸的空气是运动，它是我们身体内部的能量，使我们能够行走、活动、思考、感受。没有血的力量，我们无法行走。

在一些土著人民的宇宙观中，海洋是母亲的羊水。所以，当有东西影响大海时，也会影响母亲的子宫。尽管已经对海洋造成了大量破坏，海洋仍然继续充满爱心地生产食物。所以我们可以说能源就是爱，因为地球都是爱，太阳都是爱，植物、星星、月亮，宇宙中的一切都是爱，我们在地球上的一

¹ 与哥伦比亚圣玛尔塔内华达山脉阿瓦科人土著权威 Geremias Torres 的访谈。

² 与古纳人 Abadio Green Stocel 的访谈。

切——胎盘，石油，煤炭——都是纯粹的爱，因为它们是地球母亲的身体。我们土著人民一直利用着这一切，但是是以和谐的方式。我们土著人民的知识使我们能够与能源保持共存关系。

我们给予什么能量，才能获得这些自然和宇宙的能量？正是通过念诵，通过我们祖父母教给我们的仪式，例如用火与宇宙、与地球连接。火在许多文化中非常重要，因为火代表能源，能源就是爱，能源就是清洁，能源就是平衡，能源就是我们所有人之间的相互联系。

12. 土著人民将能源理解为等同于生命，灵性使能源具有与迄今在西方社会占主导地位的商品不一样的地位。将能源视为一种可以私有化、受供求和资本积累动态影响的商品，这种观点几乎容不下促进自然和人类之间的正义、和谐与平衡的全球能源政策和措施。

二. 作为能源组合基础的殖民模式

13. 与源自世界各地土著人民宇宙观的法律、制度和传统文化传统相比，现代国家的出现相对较晚。大多数国家都起源于殖民进程并从中继承了其法律、经济和政府结构。

14. 土著人民与国家之间关系的特点体现在欧洲社会价值体系被强加于土著人民。这一历史进程在不同时期导致土著人民需要在不同领域为多元价值观得到认可而斗争，作为防止幸存土著人民走向灭绝的战略。

15. 从先存性和多样性的角度理解这些关系的历史进程，对于解决当前复杂的环境、能源、伦理、经济、政治和精神危机具有重要意义。

16. 众所周知，在殖民化和随后形成的民族国家出现之前，土著人民就已经不间断地在其领土上生活。因此，引进西方法律概念这一外部模式不能取代土著人民原有法则赋予的权利。对土著人民来说，领土权利是他们各自的宇宙观所固有的，因此并非在宪法或西方国家法律纳入其权利时创造的。对于土著人民而言，宪法承认其权利并不是在赋予权利，而是承认土著人民在领土上原已存在的权利。

17. 土著人民为保护其领土而进行的斗争根源在于土著人民的先存性，这些领土不仅是物理空间，而且也是其宇宙观的基本要素。因此，土著人民为确保其民族、宇宙观、文化和与身份相关的各项传统得以存续，围绕什么是充分承认土著人民自主权、自治权和自决权提出争议。

18. 此外，由于每个土著民族都有源于自身独特宇宙观的与众不同的价值体系，这种价值体系的多样性令土著人民与国家之间的关系变得复杂。土著人民的宇宙观不仅为其自身的文化、社会和政治规范合法性创造了条件，而且也划定了当今和未来集体生活的范围。换言之，他们基于与领土、自然和其他社会的关系的发展愿景源于他们古往今来所持有的宇宙观。

19. 结合上述几点，我们可以看到，有关领土使用的冲突源于不承认先存性是土著人民权利的来源、不承认多样性是土著人民行使权利的一种形式。
20. 现代国家(省、联邦州、市、大区和其他政治与行政区划)划定行政边界时并未考虑土著人民原已存在的领土秩序。通过外部政治和行政区划一再强加给土著人民的法律手段使土著人民陷入困境，无法参与有关其领土和人口事项的决策。
21. 归根结底，土著人民争取的只是世界上任何一个民族都期望他们的殖民者遵循的最起码原则：尊重土著人民的文化，承认他们仍然拥有的领土，使他们保持政治、组织和行政结构自主权并拥有保持民族团结的权利。
22. 在许多国家，土著人民的土地被剥夺，文化和语言遭到诋毁，其成员在政治和经济活动中被边缘化。建立世界各地能源政策制定规则时并没有这些人民的参与，而是由占主导地位的企业集团建立。
23. 当前的(常规)能源组合是在复制并加深本已深刻的殖民关系规范的基础上建立的。各国利用其境内领土绝对所有权和管理权的法律拟制，罔顾原住民的祖传权利，发放许可证允许私营实体勘探、开发和交易这些领土上的自然资源。这种采掘主义模式成为目前能源组合的制定基础，而土著人民则是全球一级的主要受害群体之一。这种能源组合加深了土著人民在认知、政治和经济层面感受到的不公正。
24. 必须用开阔的视野看待采掘主义经济模式，因为国家与土著人民之间与领土有关的冲突不仅仅与化石燃料和其他能源开采有关。金属开采也对领土产生了负面影响。值得一提的是，这一经济模式造成了土著人民内部分裂，导致因穷兵黠武做法、有着外部习俗与关切的工人到来而产生的其他冲突，破坏了社会结构。由于新能源组合对矿物的需求将增加，因此即使在能源转变的背景下，采矿也仍在进行，并继续对社会环境系统造成损害。
25. 全球经济建立在使用化石燃料和矿物作为主要能源的基础上。因此，在由国家和企业牵头的全球讨论中，优先考虑的是对经济稳定的关切，而不是考虑有必要确保地球上生命的可持续性。
26. 全球气候危机对各领土，特别是土著领土上民众的生存造成严重后果。近几十年来气候变化造成的后果及影响方面仅举几例：超过 2 950 亿个工作小时丧失，约 34.5 万名 60 岁以上的人因气温上升而死亡，5.695 亿人生活在洪水风险中。³

³ Sébastien Seibt, “COP26: el impacto del calentamiento global en 10 cifras” 见 <https://www.france24.com/es/medio-ambiente/20211104-infografia-cifras-impacto-calentamiento-global>.

27. 领土变得无法居住的后果之一是人口流离失所。到 2050 年，可能会有 2.16 亿人流离失所。被迫放弃自己的领土后，生产能力会降低，自身文化也会受到损害。⁴ 据预测，仅在拉丁美洲就可能有大约 1 700 万人流离失所。

28. 世界上至少有 48 个国家最近加大了水力发电量。东亚和太平洋地区国家新增发电量最多，2020 年新增 9.2 吉瓦。其次是南美洲(4.9 吉瓦)、中亚和南亚(4.0 吉瓦)、欧洲(2.2 吉瓦)、非洲(1.0 吉瓦)、北美(0.6 吉瓦)和中美洲(0.6 吉瓦)国家。许多国家在水力发电方面取得进展。中国新增发电量最多，装机容量为 8 540 兆瓦，其次是巴西(3 866 兆瓦)、巴基斯坦(2 487 兆瓦)、土耳其(1 085 兆瓦)、安哥拉(668 兆瓦)、塔吉克斯坦(605 兆瓦)、厄瓜多尔(556 兆瓦)、印度(535 兆瓦)、挪威(419 兆瓦)和加拿大(401 兆瓦)。巴西已成为装机容量第二大的水电生产国，2018 年发电 104.1 吉瓦，超过发电 102.7 吉瓦的美国。⁵

三. 能源转变与土著人民

29. 有必要向太阳能、风能和水力发电等被称为清洁能源的新能源方式转变，这并不是什么新议题。这些能源形式被称为清洁能源，因为它们利用自然资源并与自然资源直接相关。然而，它们与自然资源的关系并不总是带来裨益，特别是对于依赖自然资源谋生的民众而言。⁶

30. 到 2010 年，至少已建造了 12 000 座位于或影响土著领土的水电站。这些项目大多数存在以下两方面问题：项目开发和设计前缺乏同意和协商；项目所带来的惠益如何合理、民主分配。此外，拥有受影响领土的土著人民没有参与这些项目。巴西、埃塞俄比亚、圭亚那、马来西亚和秘鲁等国的情况就是如此。⁷

31. 人们将能源转变仅视为替换能源来源，而不是改变社区关系模式。换言之，能源转变以继续进行巨额资本投资项目为基础，认为有关领土是国家的财产，国家政府当局有绝对权力决定生活在那里的人口的未来。

32. 近几十年来取得最大进展的替代可再生能源之一是水力发电。虽然水力发电不排放温室气体，但它实际上对生态系统的生态动态产生负面影响，威胁生物多样性，影响水质、渔业来源、粮食作物种植周期和收获。在土著领土上建造水电大坝时没有土著人民的适当参与，造成环境、社会和政治退化，有时还导致社区

⁴ Julieth Riaño, “Cambio climático y desplazamiento, los efectos del clima en la movilidad humana”. 见 <https://www.france24.com/es/programas/migrantes/20211104-cambio-climatico-desplazamiento-migrantes-pobreza>。

⁵ José A. Roca, “La energía hidroeléctrica mundial aumentó su capacidad en 21,8 GW en 2018”. 见 <https://elperiodicodelaenergia.com/la-energia-hidroelectrica-mundial-aumento-su-capacidad-en-21-8-gw-en-2018/>。

⁶ Lee Roy Cano Torres and Luis Alejandro Rodríguez Cruz, “El impacto social de las energías limpias en comunidades vulnerables. La energía eólica en la comunidad zapoteca de Juchitán de Zaragoza, Oaxaca”, *Ambiente y Desarrollo*, vol. 24, No. 46 (Pontificia Universidad Javeriana, 2020)。

⁷ 同上。

被迫流离失所。这样做还加剧了内部冲突，包括领土争端。已有数百名土著领袖和环境领袖因此遇害。

33. 虽然土著社区受到在其领土上建造水电大坝的负面影响，但受影响土著社区往往无法获取任何所产生的电力，而是继续生活在贫困之中，被国家忽视。此外，建造水电大坝往往敲开了大门，带来因经济动机驱动而导致的土地使用压力，这些动机包括单一农业、旅游项目和农业边界扩张等，并不符合土著人民的利益。

34. 国家当局和企业为在世界各地实施太阳能、风能和水电能源项目而创建的这类关系，造成并加深了土著社区成员之间的内部分歧和冲突：往往一些人赞成能源项目，另一些人则反对能源项目。

35. 这种关系模式给土著人民带来风险，因为公共当局制定的标准可能基于简化之或涉及文化同化的做法，并经单一文化法律程序成为规范标准，但这并不符合关于承认土著人民的国际标准中所规定的承认政策。

36. 世界各地都有投诉称，由于负责承认土著当局法律地位的公共当局在决策时受到承包商(无论是自然人还是法人)影响，优先考虑支持能源项目的土著当局，从而对土著人民造成了压力。这种由土著人民当局之外的人作出(或强加)的决定，削弱了土著人民的自决权、文化完整性和身份，结果是破坏了现代民主的多元化原则。此外，由外部确定土著当局的法律地位和合法性，可能会对所涉土著人民的生存造成灾难性后果，因为作出裁断的人并没有深入了解任何具体争端中所牵涉的价值观。

37. 当局面对内部和文化间冲突时所采取的行动可能会损害土著人民的生存权和自决权。国际法上通过确立事先协商权为基本权利并确立《联合国土著人民权利宣言》中规定的自由、事先和知情同意原则来处理这一问题。这些文书存在的理由是防止文化同化和强加世界观，包括在政治权力的组织方式、人与人之间的关系以及人与环境之间的关系方面等。

38. 土著人民的生活时序不能由合同规定，也不能用外部行政或司法程序用语来计量。因此，损害和影响可以表现为逐渐侵蚀文化与身份。

39. 例如，对墨西哥风能项目的研究发现，这些项目与社区之间的关系较动荡。⁸ 有证据表明，存在侵犯人权、恐吓、剥夺土地、腐败、破坏饮食习惯与生产活动等行为，导致身份丧失和社会结构崩溃。⁹

40. 没有任何国际组织有能力监测这种崩溃带来的影响、对环境造成的影响、缺乏协商和同意的后果以及其他种类的影响并确定必要的纠正措施。

⁸ 同上。

⁹ 瓦哈卡是墨西哥最大的通风廊道所在地(据墨西哥能源协会的数据(2018年)，此地占该国风力发电总量的55.8%)。该廊道位于特万特佩克地峡沿线。这片领土主要与萨波特克社区共有，该社区是瓦哈卡最大的土著社区，约占该州土著人口的36%。

41. 造成这些问题的部分原因是缓解环境危机的行动负担已经转移到社区乃至整个社会，这在某种程度上减轻了政府和企业的责任。这种模式的风险在于可能扩大社会经济差距，使某些群体更容易受到气候变化的影响。

42. 土著人民在能源组合过渡计划中的参与度取决于各国政府是否愿意纳入他们。各国一直在制定为期 20 年甚至更长时间的能源过渡计划，但制定过程中并未根据关于承认土著人民自治权、自决权、领土所有权和自我发展愿景的国际标准，确保土著人民的代表性和有效参与。虽然一些国家提到了土著人民，但这种提及只是口号式的或仅仅是形式上的。

四. 大流行病导致挑战加剧

43. 这场大流行病表明电力获得率低如何影响世界各地土著人民的其他基本权利。疫情使土著儿童和教师无法在虚拟环境中学习。在没有电的地方，在处理危急的健康状况时无法使用基本医疗设备，手机通信更加困难，通过广播或电视获取信息也更加困难。缺电还使取水更加困难，影响了生产系统、食品保藏和产品增值。缺乏信息和通信技术基础设施也影响了在大学学习的土著青年，他们回到自己的领土后，由于没有钱或没有足够的互联网接入，不得不中断学业。这导致他们无法采用新技术，并影响了他们在面对互联世界对新技能和能力的需求时的竞争力和工作表现。

44. 在为控制疫情而采取的紧急措施中，各国政府优先注重其认为经济复苏所必需的一些经济领域。因此，各国着手推广采掘、能源和农产工业项目，影响了土著领土。环境足迹最大的活动被认为是经济复苏的引擎，尽管这些活动对土著社区和土著当局的有效参与权产生了重大影响，但在疫情期间却不需要预防性暂停。这导致了环境污染和相关疾病、气候周期变化和对自给作物的影响等后果。限制这些项目的协商权违背了执行与捍卫领土权利的进程，因此是不符合人权的倒行逆施做法。

45. 在疫情期间，一些政府无视土著人民的领土完整权及其他权利，宣布放宽勘探和开采自然资源、包括可再生能源的许可证要求，并试图提高协商以及自由、事先和知情同意程序的灵活性。而且，尽管土著社区是受疫情、技术差距、饥饿和公共卫生基础设施获取不足影响最大的群体之一，目前也尚不清楚土著人民是否分享了经济复苏政策的好处。

46. 例如在厄瓜多尔，亚马逊流域中部地区的若干个土著组织拒绝支持未经其同意提交的关于事先协商的法律草案。萨拉亚库的克丘亚族领导人图帕克·维特里告诉美洲人权委员会，厄瓜多尔的采掘活动在疫情期间没有停止。政府通过 2020 年 3 月 16 日第 1017 号行政令宣布一些地方的采掘活动必不可少而且(或)具有战略意义之后，这些地方的采掘活动甚至有所增加。此外，能源和不可再生自然资源部宣布通过行政令颁布关于采矿活动自由、事先和知情协商的条例。这些条例的制定过程并没有该国土著和非洲裔人民的参与(E/C.19/2021/9, 第 12 至 13 页)。

47. 确定能源组合对土著人民影响的其中一大困难是缺乏按国家层面开展的项目类型分列的信息和数据。政府在没有顾及这些地区有土著社区或土著领土的情况下，就为能源项目发放许可证并提供大片区域执行项目。当社区意识到这些项目时，已经进行了大量的经济投资，因此，国家宁愿威胁诉诸行政诉讼，也不会采取损害自身财政利益的行动。

48. 虽然疫情加剧了不公平，导致许多经济和心理影响，并影响了社区，但由于人口处于防疫封锁，2020 年主要来自化石燃料和煤炭的温室气体排放量减少了 5.4%，相当于少排放了 16 亿吨碳。2021 年，由于逐步实施经济复苏措施，排放量增加了 4.9%，接近 2019 年的水平。¹⁰

49. 在关于气候变化影响的正式讨论中出现了一种强烈趋势：在保护造成全球污染最严重的采矿和能源公司的同时，竭力将责任和牺牲的负担转移给最脆弱的人口和部门。土著人民因为捍卫自己的领土权利和自身发展愿景而被描绘成反对气候变化解决方案，这宛如社会勒索。

五. 需要与土著人民订立新的全球盟约

50. 将责任和牺牲转嫁给最脆弱、被排除在能源政策之外的人群，不是解决气候变化加剧造成的危机的正确途径。有必要制定一项盟约，其中包括在全球层面执行承认多样性、特别是土著人民领土权利、知识体系和治理体系多样性的标准。

51. 目前有超过 4.76 亿土著人民生活在全球 90 个国家，占全球人口的 6.2%，拥有各种各样独特的知识体系，并拥有与其领土的特殊关系以及基于其宇宙观和优先事项的各种发展概念。能源组合相关问题不仅影响土著人民的权利，而且影响整个人类的状况，应在全球决策时了解土著人民对这些问题的整体、全面看法。

52. 在国际关系原则中纳入多元主义和对文化多样性的尊重方面所取得的进展表明，建立和谐与平衡的关系模式是有可能的。这种模式和各国作出的人权承诺标志着国家与土著人民之间关系的范式转换，从基于简而化之或同化的政策转变为强调承认、文化间对话和横向共存的政策。¹¹ 这种范式转换不仅仅是容忍在国家管辖范围内有土著人民存在；它还包括探寻是否有可能根据经济、社会和政治发展的不同愿景建立规范、机构和政策，创造更公平和可持续的社会。

53. 无论其领土所在国家的组织形式如何，土著人民的自治和自决权得到《公民及政治权利国际公约》等国际文书的承认；这种权利并非只是基于各个国家的意愿。享有这一权利使土著人民能够决定自身的经济、政治、社会和文化发展。

¹⁰ Silvia Solano-Quesada and Edgar Ortiz-Malavassi, “Metodología de medición de la huella de carbono para edificaciones en Costa Rica y su aplicación en el módulo habitacional *Trópika*”, *Tecnología en Marcha*, vol. 29, No. 3, pp. 73–84.

¹¹ 国际劳工组织第 169 号公约等国际文书旨在保障土著人民的权利，确保其种族存活和文化存续。

54. 国际劳工组织《1989年土著和部落人民公约》(第169号)是这一范式转换的关键,这项公约要求各国必须采取步骤,通过转型、调整、保护和尊重来保障土著人民的权利。

55. 美洲人权法院承认土著人民自治的一种方式,是承认他们有权通过自己的机构参与公共决策,而不必加入政党。¹² 这项权利与承认土著人民的法律人格密切相关,根据这项权利,他们可以选举自己的代表并独立作出影响其社区的决定。¹³ 土著人民也是国际法的集体主体,不受国家边界的限制。¹⁴

56. 土著问题常设论坛在2021年呼吁必须顾及土著人民的贡献和权利,逐步制定一项纳入土著人民的新的全球盟约,¹⁵ 这项呼吁在有关能源组合的讨论等问题上变得越来越重要。在《联合国土著人民权利宣言》通过十多年、联合国于2015年通过可持续发展目标七年之后,显然需要加大土著人民在能源组合等问题上的有效参与。土著人民的事务、关切和贡献不仅与他们在内部面临的挑战有关。土著人民是政治行为体,有意愿、经验和能力为结构性解决人类面临的挑战作出贡献。在实践中,必须通过承认土著人民对人类的宝贵贡献、特别是在保护和维持生命的所有方面,实现关系范式或模式的改变。这意味着这些关系建立的基础是文化间横向对话以及各民族、国家和联合国系统之间相互承认。

57. 在这一历史时刻讨论并质疑土著人民的知识是否有科学依据是毫不相干的。显然,建立在积累和贸易规则基础上、以人类为中心的发展带来的具体影响已经把我们带到了危机时刻,人类在地球上得以生存的底线正被突破。同样清楚的是,在土著领土上,生物多样性得到了保护,为地球生命提供支持的自然保护区得到了维持,不需要开展侵入性的科学调查就可以证明他们的文化以及与自然和谐相处的方式是可持续的,值得在全球范围内推广。

58. 土著人民作为集体权利的拥有者,其愿景在当前关于全球环境危机可能采取的解决方案的讨论中富有价值,因为这项愿景使我们有可能顾及与记忆、身份、领土和治理系统有关的各项因素,而这些正是有尊严地生存的条件。不应将这番愿景解释为要求特权;相反,这是姗姗来迟的承认,因为土著人民几个世纪以来一直受到基于同化和排斥的殖民种族主义政策的影响。

59. 1985年,臭氧层因使用全氯氟烃而遭到消耗,地球面临着一场环境危机。1989年取得了进展:尽管遭到全氯氟烃行业的反对,但《蒙特利尔议定书》仍然

¹² YATAMA 诉尼加拉瓜案。这项权利与承认土著人民的法律人格密切相关。

¹³ 美洲人权法院,萨拉马卡人民诉苏里南案,卡利尼亚和洛科诺人民诉苏里南案,萨拉亚库的克丘亚土著人民诉厄瓜多尔案。

¹⁴ 美洲人权法院,第OC-22/16号咨询意见,法律实体根据美洲人权制度有权享有权利(结合《美洲人权公约》第1.1、8、11.2、13、16、21、24、25、29、30、44、46、62.3条以及《圣萨尔瓦多议定书》第8.1(a)和(b)条对《公约》第1.2条的解释及该条范围),2016年2月26日,A辑,第22号,第72至84段。

¹⁵ 不让任何一个人掉队:土著人民和对新社会契约的呼吁。<https://www.un.org/en/observances/indigenous-day>。

获得通过。2018年，美国国家航空航天局报告说，破坏臭氧层的化学品大幅减少，臭氧层正在恢复。¹⁶

60. 如今，人类在改变全球气候危机进程时面临着同样巨大、甚至更大的挑战，但采取集体行动作为应对全球危机的战略仍然是有希望的。在最近举行的《联合国气候变化框架公约》缔约方第二十六次会议上，77个国家承诺逐步淘汰其燃煤电厂，其中25个国家同意到2022年前停止资助其他国家的化石燃料项目。尽管宣布了这些重要内容，但要如联合国政府间气候变化专门委员会所言，将全球变暖限制在1.8摄氏度以下并防止温度上升2.7摄氏度，仍任重而道远。

61. 世界各地的研究中心都强调，面对人类在地球上生存的风险时，需要联合起来。2009年，斯德哥尔摩复原力中心发表了一份文件，从气候变化、土地使用变化、生物多样性丧失、某些营养循环的转变、淡水使用、海洋酸化、大气污染、破坏生命遗传和分子基础的废物和污染物的存在以及臭氧层消耗等方面划出了“地球的红线”。¹⁷

62. 显然，人类活动及其能源和产品消费的动态，已经导致其中好几条红线遭到突破，而且在一群群人口消失和灾害增加方面已经踏上了不归路。

63. 落实在公正和包容性的能源过渡中不让任何一个人掉队的承诺，意味着优先着力于改善人类福祉、健康和能力；制定以复原力和维护与自然的和谐与平衡为中心的项目；避免采取有损土著人民文化、治理制度和团结的措施；投资民主化。虽然过渡的途径会因不同国家和区域的具体需要而有所不同，但它们都必须是公平的、参与性强的并以法律多元化为基础。这将使我们能够加快集体行动，实现可持续发展目标并执行《巴黎协定》。新的社会契约必须以真正的参与和伙伴关系为基础，促进机会平等，尊重所有人的权利、尊严和自由。土著人民参与决策的权利是实现土著人民与国家和解的一个关键组成部分。¹⁸

64. 在落实关于能源获取的可持续发展目标7时，必须特别注意土著人民的权利。正如上文所述，从土著人民的角度讨论能源问题并不限于电力获取问题，尽管电力获取很重要。土著人民有权也有能力在全球能源政策的焦点、社区关系政策、分享能源惠益和获得与能源有关的服务等事项上作出贡献。

¹⁶ Daniel González Cappa, “Cambio climático: cómo la humanidad salvó la capa de ozono (y qué lecciones nos deja para la lucha contra el calentamiento global)?” 见 <https://www.bbc.com/mundo/noticias-58982415>。

¹⁷ Rockström, J., W. Steffen, K. Noone, Å. Persson et al., “Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity”, *Ecology and Society*, vol. 14, No. 2, art. 32 (2009). <https://www.stockholmresilience.org/research/planetary-boundaries.html>。

¹⁸ 不让任何一个人掉队：土著人民和对新社会契约的呼吁。 <https://www.un.org/en/observances/indigenous-day>。

六. 建议

65. 为了确保以化石燃料为基础的能源组合导致的不公正不会在能源组合变革战略和计划中进一步重演并加深，必须确保以有效和相关的方式行使自治和自决原则以及土著人民的参与权。联合国各机构应促进与土著人民就这一重要问题进行高级别讨论，气候变异的速度和影响以及全球污染的影响造成了当前局面，证明这项讨论迫在眉睫。
66. 必须在为机构间工作创建区域空间方面取得进展，以便制定土著人民有效参与国家能源组合变革计划的适用原则。
67. 必须在为土著人民与联合国系统之间合作搭建国际舞台方面取得进展，从而能够讨论土著人民在能源组合变革方面的贡献和挑战。
68. 必须加快行动，规范并落实经缔约方会议核准的地方社区和土著人民平台，从而在土著人民的有效参与下，在全球一级协调不同进程。
69. 领导执行“生态系统恢复十年”的联合国机构必须以协调一致的方式加倍努力，确保这项战略下的讨论和行动以全面办法开展，重点是在不损害土著人民的领土或权利的情况下改变全球能源组合，并且确保土著人民充分、有效参与。
70. 联合国应推动研究，了解土著人民参与带来的影响以及参与的机遇，并研究如何在土著人民参与能源过渡举措的基础上创建可持续模式。
71. 各国必须采取紧急措施，确保土著人民充分、有效地参与设计和执行国家能源组合转型计划。如果各国已开始着手制定国家计划或方案，则应采取措施，纠正可能导致缺乏土著人民参与的情况。
-