



## 人权理事会

### 第五十六届会议

2024年6月18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

## 土著人民权利问题小组讨论会

### 联合国人权事务高级专员办事处的报告

#### 概要

本报告根据人权理事会第 51/18 号决议提交，载有理事会第五十四届会议期间举行的土著人民权利问题年度半天小组讨论会的纪要。报告载有开幕致辞和专题嘉宾发言的摘要以及随后举行的互动讨论的要点。小组讨论的主题是某些发展项目对土著人民权利的影响，特别是对土著妇女的影响。



## 一. 导言

1. 按照人权理事会第 18/8 号决议的授权，理事会于 2023 年 9 月 27 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 51/18 号决议，讨论的主题是某些发展项目对土著人民人权的影响，尤其关注对土著妇女的影响。理事会第 51/18 号决议还请联合国人权事务高级专员办事处在理事会第五十六届会议之前向理事会提交一份讨论会纪要报告。

2. 小组讨论会的目的是：

(a) 审查发展项目对土著人民特别是土著妇女人权的影响，深入探讨土地权、获得自然资源、文化保护和社会经济机会等问题；

(b) 推动交流土著妇女在应对发展项目的现有或潜在影响方面的经验和举措；

(c) 查明从采用基于人权的方针并尊重土著人民权利的发展项目中汲取的最佳做法和经验教训；

(d) 审议各国、私营部门、金融机构和土著人民可以采取哪些措施，以防止和消除发展项目对土著人民权利的影响，特别是对土著妇女的影响，探讨联合国，特别是联合国人权事务高级专员办事处、联合国开发计划署和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)如何可以为执行这些措施提供支持。

3. 小组讨论会由人权理事会副主席兼卢森堡常驻联合国日内瓦办事处和日内瓦其他国际组织代表 Marc Bichler 主持。联合国主管人权事务助理秘书长 Ilze Brands Kehris 为小组讨论会致开幕辞。专题讨论嘉宾包括土著人民权利专家机制主席 Sheryl Lightfoot、墨西哥雅基人的律师 Anabela Carlón Flores、土著人民权利特别报告员 José Francisco Calí Tzay、联合国妇女署日内瓦办事处人权与发展事务负责人 Adriana Quiñones。

4. 开幕辞后，嘉宾作了演讲，并进行了互动讨论。小组讨论会最后由嘉宾作总结发言。小组讨论会通过使用手语翻译和闭合字幕，实现了对残疾人的无障碍，并进行了网播和录制<sup>1</sup>。

## 二. 会议纪要

### A. 开幕发言

5. 主管人权事务助理秘书长在开幕辞中表示，专题小组讨论的核心是《联合国土著人民权利宣言》，该宣言承认土著人民有权确定其行使发展权的优先事项。这一宣言作为基础，为就发展项目对土著社区的影响进行全面对话提供了框架。她强调，虽然发展项目产生社会效益，但也对土著人的生活带来重大挑战。这些挑战与土地权、环境保护、文化保护和经济赋权等关键问题相互交织。

6. 主管人权事务助理秘书长强调，土著妇女是所在社区的骨干，在保护文化遗产、传播传统知识和确保自身社会的可持续性方面发挥着关键作用。然而，发展

<sup>1</sup> 网播可在以下链接观看：<https://media.un.org/en/asset/k12/k121y6pzok>。

项目带来的不利影响往往大多由她们承受，包括强迫流离失所，基于性别的暴力，失去获得土地、领土和资源的机会以及经济边缘化。此外，当她们倡导土地权和反对未经同意的发展项目时，她们面临严重威胁，包括暴力、骚扰、任意拘留和刑事定罪。这些负面影响加剧了土著人民内部的性别不平等。

7. 她强调，尊重《联合国土著人民权利宣言》中申明的权利至关重要，尤其是在从事基础设施、发展和自然资源开采项目或其他重大发展项目时。各国政府、金融机构、私营部门和其他非国家行为体必须充分尊重自决权，并确保所涉及的土著人民的自由、事先和知情同意的原则得到承认和执行。她指出，这一原则保障土著人民在影响其生活的决定中有发言权，并使他们有权参与谈判，以确定影响其土地和领土的项目的设计、执行、监测和评估。

8. 主管人权事务助理秘书长还着重提及消除对妇女歧视委员会于 2022 年 10 月通过的关于土著妇女和女童权利的第 39 号一般性建议。她指出，委员会建议防止和管制工商企业和其他行为体可能损害土著人民权利的活动，包括采取措施，确保提供补救，给予赔偿，并确保侵犯人权行为不再发生。

9. 最后，她提请注意对土著人民权利产生影响的全球性问题，如地球的重重危机(气候变化、生物多样性损失和污染)以及实现可持续发展目标的努力。土著人民的知识和实践在环境管理和生物多样性保护方面发挥了关键作用。这突显出支持土著人民争取实现自决和事关全球生存的可持续发展的重要性。

## B. 嘉宾的发言

10. Lightfoot 女士首先强调《联合国土著人民权利宣言》第 23 条的重要性，该条保障土著人民有权确定行使其发展权的优先事项和战略。她还强调了《宣言》第 22 条，该条呼吁在执行《宣言》时特别关注土著妇女和女童的权利和特殊需要，包括充分保护她们免遭一切形式的暴力和歧视。

11. 她强调，正如土著人民权利专家机制 2021 年的一份报告中指出的那样，有许多来自各地区的土著人民通过反对或拒绝同意在自身土地上的开发项目来表达自决的例子<sup>2</sup>。大规模迁离、剥夺土地用于保护项目或采掘业的基础设施发展以及将土著土地私有化用于投资等种种做法，都对土著人民的生计、经济资源、社会文化特性及他们的自决产生负面影响。此外，土著人民发现，军事化与发展项目之间经常存在联系，往往导致外国企业有关的侵权行为<sup>3</sup>。

12. Lightfoot 女士进一步强调，各国应承认土著人民的土地权、领土权、参与权和协商权，协调本国法律，使之符合自决权。她还强调，自由、事先和知情同意是自决权的组成部分。土著人民必须能够反对或拒绝同意发展项目，而不必担心受到报复、暴力或不应有的压力。

13. 关于土著妇女，她指出，父权制法律助长了交叉形式的歧视，特别是关于继承以及家庭土地和资源共同所有权的法律。她回顾说，土著人民权利专家机制曾

<sup>2</sup> [A/HRC/48/75](#).

<sup>3</sup> [A/HRC/54/52](#), 第 20 段。

建议各国确保土著妇女在与土著男子平等的基础上占有或拥有自己的土地、领土和资源，包括为此废除或修订歧视性法律和政策。

14. 她指出，2022 年，专家机制在第十五届会议期间专门举行了一次关于发展项目对土著妇女影响的小组讨论<sup>4</sup>。小组讨论会的一项主要结论是，必须认识到，土著妇女是变革的推动者和和平缔造者，是粮食生产和可持续发展的重要贡献者，包括在发展项目中处理土著人民权利问题时都必须认识到这一点。

15. Carlón Flores 女士强调发展项目对土著人民权利的影响，她着重指出，这些影响不仅是物质的，而且是无形的，因为对土著人民的精神和集体意识都会产生影响。

16. 她列举了一些在未征得受影响土著人民同意的情况下或通过欺骗和恐吓实施项目的例子。她提到了一个案例，其中受项目影响的土著妇女提出了法律申诉，最后结果是她们的祖传财产和就所遭受的精神损害获得赔偿的权利都得到了承认，还因此设立了专门的方案来支持社区项目。然而，她强调说，一些主张自身权利的土著领导人受到刑事诉讼，并一直持续至今。

17. Carlón Flores 女士着重介绍了土著社区成员面临刑事调查的一些其他事例，强调需要在国内设立一个专门机构，负责捍卫土著人民的权利和处理这些问题。她还强调，在国际金融机构补贴发展项目时，必须在土著妇女的参与下，对这些项目的人权合规情况进行恰当的核查。

18. Calí Tzay 先生首先简要说明了土著妇女作为集体知识和文化特性守护者的作用，正如他在 2022 年专题报告中所记录的那样<sup>5</sup>。他指出，气候变化为保护土著妇女科学知识这一必要工作带来新的和更大的紧迫性。

19. 他列举了澳大利亚、肯尼亚和泰国的例子，说明土著妇女如何通过传统知识为减轻气候变化影响、保护生物多样性和实现可持续发展作出贡献。然而，Calí Tzay 先生通过不同的例子警告说，对土著妇女知识缺乏法律上的承认造成了这种知识的商品化，致使共同特性的丧失。

20. Calí Tzay 先生指出，由土著人民主导一些的最佳做法为人们带来了希望。他接着介绍了澳大利亚、哥伦比亚和尼加拉瓜的土著妇女为创造有利于保存、发展、使用和传播自身知识的环境所作贡献的实例。

21. 他最后强调，国际社会需要继续让土著人民，特别是土著妇女参与进来，并倾听他们的意见。只有给予土著人民发言权和领导机会，国际社会才能确保土著科学技术知识得到保存、传播和应用，从而为全人类的可持续发展做出重大贡献。

22. Quiñones 女士赞扬消除对妇女歧视委员会第 39 号一般性建议(2022 年)及建议中对土著妇女和女童权利的重视。Quiñones 女士认为，第 39 号一般性建议为解决对土著妇女的历史歧视问题提供了基本指导方针，同时维护了她们的个人和集体权利。

<sup>4</sup> [A/HRC/51/49](#), 第 67-70 段。

<sup>5</sup> [A/HRC/51/28](#).

23. 她提到，土著妇女组织以及妇女署国家和区域办事处与消除对妇女歧视委员会的专家合作，在最终通过第 39 号一般性建议(2022 年)的历史进程中发挥了核心作用。Quiñones 女士结合自己的经验，强调土著妇女在制定着眼长远的方针方面的领导作用。她还强调土著妇女在为国内武装冲突中的性暴力问题查明真相、实施处罚和作出赔偿开辟道路方面发挥的作用，危地马拉对 Sepur Zarco 案的裁决和由此产生的赔偿方案就是一个例证。

24. 她着重介绍了妇女署与土著妇女正在合作开展的几个具有影响力的项目。在巴西，“Voz das Mulheres Indígenas”开始与基层土著妇女组织建立可持续的伙伴关系，最终建立了一个全国性的土著妇女网络，并成立了土著人民部，目前由一名土著妇女领导。同样，她指出，在危地马拉，有 300 多名领导人的土著妇女论坛担任政府部门的咨询机构，从事宣传工作和推广政治培训。而越南的“赋权”项目对土著妇女赋权，使她们能够利用太阳能食品干燥系统。Quiñones 女士还提到阿根廷、柬埔寨、智利、印度和墨西哥的其他一些项目和积极实例。

25. 她强调，利益攸关方应不断努力，了解土著妇女对不同问题采取的目光长远的办法。她最后强调，必须支持土著妇女发挥领导力、远见和取得成就，以改变发展模式。

### C. 互动讨论

26. 一些会员国、国际组织和非政府组织的代表发言，发表评论或提出问题<sup>6</sup>。几个会员国欢迎小组讨论的重点主题，强调土著妇女作为土著知识守护者发挥着关键作用，有助于维护生物多样性、保护环境和确保粮食安全。发言中也强调了在农耕、粮食生产、纺织、自然医学、音乐和艺术等各个领域赋权和支持土著妇女的重要性。

27. 与会者对土著妇女受到歧视表示关切，这种歧视阻碍了她们平等获得土地和资源以及她们的参与等各个方面。与会者强调土著妇女面临的不平等、健康问题、生殖权利的限制和教育挑战。与会者也提及消除对妇女歧视委员会关于土著妇女和女童权利的第 39 号一般性建议(2022 年)。一些国家强调，必须确保土著妇女参与决策和发展进程，以促进公平发展和解决历史差距。

28. 讨论中还强调，需要与土著人民，特别是土著妇女进行协商，以获得他们对发展项目的自由、事先和知情同意。讨论指出，缺少这种同意更多地影响到土著人民，特别是土著妇女，导致流离失所、环境破坏、生物多样性丧失和生态退化。

29. 讨论承认，发展项目具有潜在积极影响，但也能造成强迫流离失所，改变土著社会文化生态系统，导致丧失生计和传统知识或与祖传土地的精神联系。讨论认为，土著妇女的福祉和文化特性尤为脆弱。讨论中对一些采矿、伐木、筑路和相关作业等活动没有获得土著人民的自由、事先和知情同意表示关切，这给土著社区带来挑战，并对环境造成负面影响。一些与会者简要介绍了这些负面影响如何更多地影响到作为土著知识和实践保存者的妇女。他们强调，必须通过注重可

<sup>6</sup> 收到的发言可在以下网址查阅：

<https://hrcmeetings.ohchr.org/HRCSessions/RegularSessions/54/Pages/Statements.aspx?SessionId=70&MeetingDate=27/09/2023%2000%3a00%3a00>。

持续做法确保土著社区获得其领土内的自然资源。他们再次呼吁对发展项目采取基于人权的方针，以加强对土著人民权利的尊重。

30. 与会者还承认土著人民，特别是土著妇女，为保护其领土、自决和平等而进行的历史性斗争。讨论强调，土著人民通过自己的知识为可持续发展作出了根本贡献；在当前全球气候和生物多样性危机的背景下，需要保护土著传统知识和做法，以造福于整个地球。讨论也提到促进和保护土著语言的重要性。

31. 几个国家的代表介绍了本国维护土著人民权利的承诺。他们举例说明了各自国家如何通过加强国内体制和法律框架或采取政策来更好地保护土著人民的权利。另一些国家的代表提到了旨在赋权土著人民、增进他们的参与和加强他们的组织和网络的具体项目和方案。若干代表提到土著妇女在国家机构中担任高级职务的情况。有些代表也指出，本国没有土著人民，但对在全球促进土著人民权利表示支持。

32. 联合国开发计划署的代表强调，需要在决策过程中充分考虑土著人民的声音、知识和需求，特别是注重性别平等，以此作为促进可持续发展目标的广泛努力的一部分。代表也强调了增加对地方举措和土著妇女所领导项目的资金支持的重要性。国际发展法组织强调法治在保护土著人民权利方面发挥的关键作用，以及确保诉诸司法的机会包括支持土著司法系统的重要性。

33. 民间社会代表表示致力于通过保障土著人民的权利来促进和平与可持续发展。他们提请注意《联合国土著人民权利宣言》所述土著人民决定自身经济、社会和文化发展的权利。

34. 他们着重指出，未经受影响土著人民自由、事先和知情同意而实施的发展项目会产生负面影响，包括劳动剥削、移民增加、执法人员过度使用武力、强迫迁离、流离失所和土著社区的贫困化，这些都加剧了已有的不平等和歧视。他们还对比土著领土被军事化以维护私营工商企业利益的事例表示关切，对由此产生的对土著人民及其社区的福祉和文化特性的负面影响提出关切。

35. 作为一项关切问题，他们提到环境暴力，特别是针对土著妇女和女童的环境暴力。民间社会代表指出，这种暴力包括有毒污染物暴露、性暴力、剥削和人口贩运，这些往往与采掘业有关。

36. 民间社会代表强调土著人权维护者，特别是土著妇女在发展项目中维护自身社区权利方面发挥的关键作用。他们还谴责对土著人权维护者的定罪、迫害和暴力行为。他们对主张自身权利的土著妇女面临的污名化表示特别关切。

37. 民间社会代表敦促各国政府紧急采取行动，处理这些情况，确保有关土著人民的自由、事先和知情同意，并解决暴力侵害土著妇女问题及其根源因素。

38. 一些与会者请嘉宾小组分享一些发展项目的积极经验和实例，说明这些项目在实施时如何采用人权办法，确保尊重土著人民和土著妇女的权利。与会者还询问应采取哪些进一步措施保护土著人民的权利，以及国际组织、私营部门和其他利益攸关方在这方面如何能够为政府提供支持。

## D. 嘉宾的总结发言

39. Lightfoot 女士在总结发言中强调,《联合国土著人民权利宣言》广泛地阐述了土著人民的发展权。她指出,自决权与自由、事先和知情同意权之间存在深度关联。她强调,土著人民正在制定自己的同意和协商规程,通常涉及老年人、妇女和青年。她呼吁各国和第三方,如果存在这些规程,应予以利用和尊重,而如果没有这些规程,则邀请所有相关利益攸关方支持土著社区加以制定。关于就可能的积极做法提出的问题,她提到了土著人民权利专家机制发表的研究报告,其中描述了不同的挑战,但也提到令人鼓舞的经验。

40. Carlón Flores 女士强调,在发展项目中确保土著妇女和女童的权利是一项重大挑战。她指出,公司应与合法的土著当局沟通,而不是依赖为发展项目临时作出的安排。各国也应尊重土著人民的权利,国际组织应持续审查遵守情况。此外,她强调常常被忽视的妇女在土著社区中的关键作用,并强调将妇女纳入谈判进程的重要性。最后,她承认土著妇女尽管面临若干挑战,但仍积极行动保护自身权利。

41. Calí Tzay 先生谈到了如何进一步保障土著妇女参与的问题。他指出,国家和私营部门应采取措施,确保切实吸收土著妇女参与有关发展项目的决策进程。这包括改善项目的性别视角,确保土著妇女组织获得充足的资金,并推动她们在整个项目周期中的参与。发展项目产生的部分资金应用来支持土著人民,特别是土著妇女。发展伙伴还应通过不断协商来调整项目,使之在文化上为土著人民所接受。项目还应包含跨文化承诺,以及与土著组织合作发展技术能力的设想。他重点指出,土著社区有自己的语言、知识和可持续资源管理技能。他强调,他们与传统土地的联系对他们作为一个民族的实体和文化生存至关重要。土著人民应当能够根据自己的价值观、愿景、优先事项和需要界定自己的发展理念。

42. Quiñones 女士提出了三项建议,作为对与会者所提问题的回应。她的第一项建议是增加对致力于支持和促进土著人民权利的国家或地方机构的支持。她强调让土著妇女参与地方和国家决策进程的重要性,建议捐助者将土著妇女的参与作为支持发展项目的一个条件。最后,她强调需要作出投入,将消除对妇女歧视委员会第 39 号一般性建议(2022 年)翻译成土著语言。