



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2005/89
28 February 2005
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
第六十一届会议
临时议程项目 15

土 著 问 题

人权和土著问题

根据人权委员会 1995 年 3 月 3 日第 1995/32 号决议
设立的工作组第十届会议的报告

主席兼报告员：路易斯·恩里克·查韦斯（秘鲁）

内容提要

2004年9月13日至24日和2004年11月29日至12月3日，拟定联合国土著人民权利宣言工作组举行了第十届会议。协调员举行了非正式会议，对草案的多数条文进行了分门别类的讨论。本报告提供了已取得进展的有关情况。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、会议开幕.....	1 - 16	4
二、工作安排.....	17 - 25	6
三、对条文的非正式讨论.....	26 - 58	7
A.. 土地、领土和自然资源.....	27 - 39	7
B. 自 决.....	40 - 46	9
C. 暂定通过条文.....	47 - 50	10
D. 相互交叉的问题.....	51 - 57	11
E. 与各项条约有关的第 36 条.....	58	12
四、会议闭幕.....	59 - 63	13

一、会议开幕

1. 人权委员会 1995 年 3 月 3 日第 1995/32 号决议决定设立人权委员会闭会期间不限成员名额工作组，其唯一目的是参照防止歧视及保护少数小组委员会(现称“增进和保护人权小组委员会”)1994 年 8 月 26 日第 1994/45 号决议附件所载题为“联合国土著人民权利宣言草案”的草稿，拟定一份宣言草案，提交大会在“世界土著人民国际十年”框架内审议和通过。经济及社会理事会 1995 年 7 月 25 日第 1995/32 号决议核准了这一决定。

2. 工作组在第十届会议期间举行了 9 次会议。本报告反映了对小组委员会拟定的草案提出的不同修订案进行讨论的情况，所有的讨论都是根据该草案进行的。

3. 工作组会议共有 494 名与会者，其中包括 64 国政府的代表、联合国 5 个机构和专门机构的代表，以及 68 个土著人民组织和非政府组织的代表。

4. 按工作组第一次会议商定，本报告还载有主席兼报告员对非正式全体会议辩论情况所作的概要介绍。

5. 济德科·凯吉亚代表人权事务高级专员办事处(人权高专办)宣布工作组第一次会议开幕。他欢迎所有的与会者，包括 17 名土著居民代表，援助土著居民自愿基金支助了这些代表与会，该基金则得到一些国家政府的捐助。他鼓励进一步提供捐助，并强调通过自愿基金提供的财政援助十分重要，可确保土著人民广泛参与。

6. 人权高专办代表也回顾了大会和人权委员会的建议，其中要求在世界土著人民国际十年(1995 至 2004 年)结束前通过该项宣言。人权高专办对委员会第 2004/59 号决议的要求作出回应，定于 2004 年 11 月 29 日至 12 月 3 日在日内瓦再举行几次会议。

7. 工作组以鼓掌方式，选举路易斯-恩里克·查韦斯(秘鲁)为主席兼报告员。

8. 在第一次会议上，新西兰代表以丹麦、芬兰、冰岛、新西兰、挪威、瑞典和瑞士的名义，介绍了土著人民权利宣言订正案文(E/CN.4/2004/WG.15/CRP.1)和解释性意见(E/CN.4/2004/WG.15/CRP.2)。爱沙尼亚代表是 CRP.1 和 CRP.2 的共同提案人。

9. 荷兰代表以欧洲联盟的名义对 CRP.1 表示欢迎，将此视为开展讨论的有益依据。阿根廷代表以拉丁美洲和加勒比国家集团的名义，对编写 CRP.1 的各国政府表示感谢。

10. 丹麦代表以丹麦和格陵兰的名义发言，表示希望 CRP.1 所提的建议将有助于开展建设性讨论，并使宣言草案尽快获得认可。

11. 玻利维亚代表表示，该国政府愿意在本届会议期间达成共识，但遗憾的是，工作组过去十年期间的工作进展缓慢。他指出，玻利维亚已采取若干有利于土著人民的法律措施，其中包括改革《宪法》，规定玻利维亚是多种族和多文化的国家，并批准了劳工组织关于独立国家境内土著和部族人民的第 169 号公约。他强调指出，法律方面的变更并不充分，但必须制定减贫方案并作出国际承诺，弥补历史性不公正现象。

12. 西班牙代表表示，该国政府支持主席兼报告员旨在推动通过宣言草案的工作，因为创造对话气氛是达成共识的先决条件。就这一意义而言，西班牙代表团确认该国关心在谈判和实现土著人民的合法愿望方面取得切实进展。

13. 一名土著人民代表以国际印第安人条约理事会和条约 6 的名义注意到订正案文提出了若干项更改，并指出削弱土著人民权利尤其是其土地权的任何提案，都是土著人民所不能接受的。小组委员会通过的案文应成为讨论的依据，但没有土著人民的同意，就无法达成任何共识。

14. 土著人民问题非洲协调委员会的一位土著人民代表感谢一些国家政府提出了载于 CRP.1 的提案，并指出，在那些提案中，国内标准获得了优于国际标准的地位，但许多国家的国内法律没有将土著人民权利包括在内。他指出，任何共识都应该以平等和不歧视原则为依据。

15. 阿帕切土著人民权利信托基金的一名土著人民代表强调，必须在国内宣传一些国家政府提出的关于制定国际标准的提案。

16. 在届会最后一次会议上，墨西哥政府向主席兼报告员提交了一项提案，其目的是促进更好地理解并支持土著人民和国家对与宣言草案相关重大关注问题的主题和概念所持的立场。该提案建议于 2005 年 5 月在工作组框架内共同举办一次讲习班，与会者将有土著人民代表、国际公认的学术界人士、土著人民人权和基本自由状况问题特别报告员、国家代表以及民间社会组织。墨西哥政府提议讲习班由主

席兼报告员召开，并将获得人权事务高级专员办事处和墨西哥政府的支助，而墨西哥政府的支助将通过国家促进土著人民发展委员会提供，因为该委员会愿意提供财政捐助以促进实现这一目标。

二、工作安排

17. 主席兼报告员提议在第一周审议CRP.1所载的所有提案，并审议对小组委员会通过的原草案提出修订的任何其他提案。应土著人民的要求，他提议，首先审议CRP.1中没有对小组委员会草案提出替代措辞的所有条文和序言部分段落，以此希望可就这些条文达成共识。然后他提议审议原草案中未经上届会议讨论的条文。据此，他宣布将围绕以下四个组别安排工作：

- (a) 没有以载于 CRP.1 的提案以任何方式予以修订的序言部分段落，即序言部分第 1 至 5、7 至 9、12、14、16 至 18 段；
- (b) 没有以载于 CRP.1 的提案以任何方式予以修订的条文，即第 2、8、10、14、19、40、42 和 44 条；
- (c) 2003 年工作组第九届会议期间审议过的可作为今后达成共识基础的条文，即第 16、18、33 和 45 条；
- (d) 最后是迄今从未讨论过的序言部分段落和条文，即序言部分第 6、10、11、13、19 段以及第 22、32、34、35、37 至 41 条。

18. 因此，第一周(2004年9月13至17日)讨论了序言部第1至19段以及第2、8、10、14、16、18、19、22、32至35、37至41、44和45条。主席兼报告员在结束对这些条文的辩论时强调指出，工作组已完成了对草案的一读，因此工作组已达到本届会议的目标之一。

19. 第二周(2004年9月20至23日)讨论了涉及自决问题的序言部分段落和条文(第14和第15段，以及第3和45条)和涉及土地和资源的条文(第25至第30条)，然后进行了关于这些条文的非正式协商。工作组还根据主席兼报告员指定的协调员开展的非正式协商中提出的新提案，重申审议了序言部分第6和第16段以及第16、18、22、32至35、37和39至41条。

20. 此外还进行了协商，讨论涉及各项条约的第36条。协调员在届会最后一次会议上提交了报告。

21. 主席兼报告员指出，会议的目标是为每项条文找到可接受的用语，并请与会者提出切实可行的提案，促进达成共识。

22. 第十届会议第二周(9月20至24日)举行了非正式协商，结果是序言部分第6和第13段以及第16、18、22、32至35、37、39至41和45条提出了替代用语。虽然主席兼报告员认为不可能通过协调员提交的条文中的任何一条，但会议认识到有可能依据协商结果达成共识。

23. 届会第三周(2004年11月29日至12月3日)期间，主席兼报告员提议将讨论侧重于涉及宣言各关键方面的条文——自决权以及有关土地、领土和自然资源的条款。在举行了3次非正式全体会议后，主席兼报告员指定了两个协调员小组，在非正式会议中讨论提出的替代用语提案，以此作为就两个权利领域达成共识的基础。

24. 主席兼报告员还指定几名协调员处理另两个问题。在土著人民代表提出请求后，第三个协调员小组负责探讨是否可能暂定通过草案的若干条文。主席兼报告员请协调员探讨是否可能在暂定通过这些条文时考虑到他的概述(CRP.4)，因为他在概述中确认了没有成为修订提案主题的条文，或可能在其中就替代用语达成共识的条文。

25. 在审议不同的条文期间，出现了全体与会者都关注的相互交叉的问题。主席兼报告员请第四个协调员小组与关心处理这些问题的所有与会者进行协商。这些问题包括宣言草案各条款间的关系、国家的其他义务或个人权利、集体权利问题、宣言的适用范围，以及土著人民确认的条款。

三、对条文的非正式讨论

26. 协调员主持进行了非正式协商后，主席兼报告员告知工作组有关下列条款的目前进展状况：(a) 土地、领土和自然资源；(b) 自决问题；(c) 关于暂定通过问题；(d) 相互交叉的问题；(e) 涉及各项条约的第36条。

A. 土地、领土和自然资源

27. 巴西代表介绍了就第25、26、28号30条进行的非正式协商概要情况。他收集了所有的提案，因为它们各有长处。在听取、分析和讨论了所有提案后，他提出

了一些意见和建议。

28. 此外还与不同的代表和代表团进行了非正式协商。这项工作涉及非政府组织、土著人民核心小组和国家等所有行动者。协调员强调了普遍呈现的积极和建设性态度，并确认普遍希望为拟定宣言案文开展工作。

29. 协调员指出，尚未就第25、26、28和30条达成共识。但协商显示，有可能采用新的方式达成共识。他尤其强调了已经就第26条达成初步谅解。

30. 关于第25条，协调员确认若干国家坚决表示难以接受“历来”这一措词。这一措辞反映了土著人民对他们与自己的土地和领土之间在精神和物质利益方面的关系获得承认的愿望，但引起了一些政府代表团的关注。看来这种关注关系到可能提出的权利要求，而这些要求将是极难实现的。

31. 一些代表团难以接受的另一个用语是“领土”。这涉及自决问题。协调员建议今后的讨论采用尊重小组委员会案文精神的用语，并力图反映讨论期间提出的各种关注问题。这项提案载于提案摘要。

32. 对第26条的讨论展现了一种可能性，即土著人民代表、政府和非政府组织可根据印第安法律资源中心提出的提案，就该条用语达成稍加订正的初步谅解。此外还建议制定一项新条文，说明实现上述各项权利的方式，以此补充第26条以及涉及土地和资源的其他条文。

33. 对今后的协商很重要的另一个要点涉及“地下资源”。土著人民代表表示希望案文保留这一用语，但许多政府代表团对此表示坚决反对。协调员建议，这一点应成为进一步审议的事项，因此会将这一用语置于括号内。

34. 讨论表明，第28条两个不同的主题。第一个涉及环境问题，另一个涉及土著土地上的军事存在。协调员认为，有一项具体提案值得予以特别审议，即将第28条分为两条：一条涉及环境；另一条涉及军事存在。

35. 关于第30条，有两个关键要点是人们关注的主题：第一点涉及使用“谋求”或“征得”两个词。在听取了所有表明的立场之后，协调员极力建议保留原有用语，即保留“征得”这一动词。第二个关注之点涉及纠正机制。有人建议，在宣言草案其他部分尤其是在第27条中处理解决这一问题的办法。

36. 危地马拉代表介绍了就第27条和29条进行的非正式协商的概要情况。关于第27条，他报告说，非正式会议审议了这一条文，与会者有一系列广泛的国家和土

著群体。此外还就该条款文的整体进行了全面深入的讨论，最后侧重讨论了“赔偿”、“收回”和“纠正”等用语，因为这些用语是妨碍一些代表团赞同案文的主要障碍。一方面，若干土著人民组织和政府组织倾向于保留“收回”一词，但另一些政府代表团则倾向于采用“纠正”一词。有人对“纠正”一词的译文表示关注，因为西班牙文没有与之直接对等的用语。

37. 协调员提交了一份提案，在协商期间进行了讨论。尽管如前所述未达成共识，但他们认为这一案文得到了明显的支持。协商结束时，加拿大代表团提交了一项提案，但因没有时间而未予讨论。这些提案及其有关第27条的其他提案，已载入上述摘要。

38. 协商期间有人认为，在关于第29条的所有案文中，没有任何一条使所有代表团都感到满意。因此，墨西哥和危地马拉两国代表团提交了一项提案，其目的是反映土著人民代表和国家提出的各种关注问题。非正式协商期间讨论了这一提案。一些国家代表团和土著人民代表团表示支持这项提案，但认为须进行一些修订，并纳入一些新内容，例如土著人民体育运动和传统运动会。另一些代表团(主要是国家代表团)则表示倾向于采用CRP.1所载的拟议案文。

39. 墨西哥代表团先前的各种努力获得了人们赞扬。该代表团在听取了不同意见后，提交一份订正提案，委内瑞拉和危地马拉为其共同提案国。对订正提案辩论的中心具体在于“知识财产”以及“遗传资源”两个用语，因为基于届会期间提出的种种理由，一些代表团(主要是国家代表团)不同意将这两个概念纳入第29条。由于对这两个用语未达成共识，现已将之置于方括号内载入案文。此外，若干代表团重申倾向于采用CRP.1所载的拟议案文。但由于这一提案在非正式协商中获得更大程度的支持，因此已载入摘要。

B. 自 决

40. 加拿大代表提交了协调员关于自决问题的各项条款的报告。在开始发言时他指出，协调员认为重要的是，必须认识到土著人民的所有代表以及一些国家支持小组委员会案文第3条。

41. 协商期间，协调员确认涉及土著人民自决权的一些提案，他们已经将这些提案转交主席兼报告员进一步审议。好几个共同提案国提交了下列提案：**CRP.1**；

CRP.5；附有解释性脚注的“正在形成的共识”文件。

42. 此外，下列个别组织和国家也提交了提案：世界和平理事会；本土资源开发国际组织；美利坚合众国；法国；俄罗斯联邦。

43. 总体而言，协调员感到鼓舞的是，收到的所有提案都表现出积极的意图以及对达成共识的真诚承诺。多数提案中值得注意的一种情况，是以全面或“一揽子”办法处理自决权问题。采用这种处理办法，可以对自决权作出明确的说明，并将之置于由序言部分和(或)执行部分各段落综合阐明的范畴。

44. 在若干提案中，对第3条的以下现有案文未作任何更改：“土著人民享有自决权利。据此权利，他们可自由地决定自己的政治地位和自由地追求经济、社会和文化发展。”从这一点出发，各项提案在使用序言部分和执行部分各段，以及一项提案在使用解释性注释方面，出现了相互汇合的现象。

45. 显然，“领土完整”这一关键问题尚待得到解决，迄今也未达成共识。协调员认为，现在依然要就适当的序言和(或)执行部分段落达成一致意见。

46. 目前出现了正在形成共识的迹象，这使协调员大为鼓舞。他们希望，对土著人民与会者和国家与会者共同提出的提案的这种支持将继续有所加强。

C. 暂定通过条文

47. 主席兼报告员请挪威代表团与土著人民代表及国家进行非正式协商，以便探讨是否可能暂定通过一些条文。该国代表团与土著人民核心小组协调员合作，进行了此种非正式协商。人们认为这些协商具有积极和建设性意义。土著人民核心小组综合了在7个地区中每个地区内进行协商的成果，它提出的意见表明，人们正在致力于在工作组本届会议期间取得实质性进展。

48. 挪威代表指出，目前已就大量条文取得了广泛一致意见，甚至可能就其中许多条文达成共识。但他认为，在工作组解决其他未决问题之前，难以进而暂定通过一揽子方案，这些未决问题包括自决权、土地和资源以及一般的集体权利。协调员提交了一份一揽子方案，其中载有序言部分13个段落(第2至7、9至12、16至18段)，以及14项条文(第4、6、9、14、16至18、22、33、34、40、41、44、45条)，并提议将一揽子方案暂搁一边，在适当时作最后审议，以便处理其中一些条文中剩余的未决问题。

49. 土著人民核心小组的代表认为，可暂定通过序言部分第2至5、9和18段以及第2、42和44条。他补充说，如协商结果所示，也可以暂定通过序言部分第1、6、7、12段和第8、9和40条。最后他指出，必要时，可以在讨论后暂定通过序言部分第8、16、17段和第10、14、19、22和34条。他强调某些土著人民代表团将难以接受对小组委员会案文的修订案。但为了取得进展，它们已决定不反对这一共识。

50. 土著人民核心小组的代表强调指出，协调员提及的若干条款也已包括在土著人民核心小组提交的清单之中。他还指出，目前已就更多的条款接近达成一致意见。

D. 相互交叉的问题

51. 主席兼报告员请西班牙代表以及莱斯·马莱泽尔先生(土著居民和岛民研究行动基金会)担任协调员，负责就可能予以处理的相互交叉的问题开展协商，制定一项有普遍意义的序言部分新段落，促进就草案其他条文表明更接近的立场。他认为，应该在与其它协调团体协商下审议相互交叉的问题，以避免涉及这些团体正在谈判中的主题。为了执行这一任务，协调员一致同意与若干国家以及土著人民组织举行两次会议。

52. 西班牙代表以协调员的名义指出，协商期间，各国代表团认为有益的做法是找到一种办法，处理宣言草案所载权利的集体性质；解决关于自我认同问题的辩论；以及开展对第三方权利的讨论。一些代表团还提及可能出现相互交叉问题，例如国家的国际义务、国家安全或个人责任问题。考虑到时间限制、其他协调员的任务以及他们协商工作的演变情况，负责处理相互交叉问题的协调员将非正式协商的主题范围加以缩小，仅涉及可能提出的有关集体权利的提案(这是其他团体没有讨论的问题)以及自我认同问题(这是一个代表团在全体会议期间正式提出的事项)。

53. 非正式协商期间，联合王国和葡萄牙政府以及克里人大理事会分发了3项新提案(英文本，附有非正式西班牙文译文)。前两项提案要求新增序言部分第18段，侧重处理集体权利的具体问题，第3项提案的范围较广，提议新增序言部分第15段之三，内容是在出现争端时解释土著人民权利的原则。

54. 根据提交的提案以及后来表示的各种关注问题，协调员得出的结论是，绝

大多数与会者认为，主席兼报告员提议开展的协商已促进各种立场相互接近。有一些重要的相互交叉问题需要得到更多的时间和进一步的重视，这些问题诸如有涉及集体权利以及某些仅仅是提及的其他事项。

55. 就集体权利而言，尽管协调员努力鼓励就提出的提案进行谈判，但人们认为没有达成向前迈进的充分共识，并认为目前重要的是将各项提议记录在案，并在稍后阶段予以审议。

56. 一些政府代表团和土著人民代表团认为，提出的各项提案是建设性的，因此可促进就这一复杂事项取得进一步的一致意见。另一些政府代表和土著人民代表则表示倾向于不要匆忙开展这场辩论，并指出它们对一项提案表示坚定的保留，因为这一提案要求载入一项序言部分段落，而这一段落会对宣言草案造成危险。

57. 在这些代表团发言后，一名土著人民代表以若干土著人民组织的名义发表意见，认为对它们而言，“相互交叉”的问题如下：(a) 小组委员会通过的案文是各项权利的最低标准，如果要多数土著人民接受任何最后宣言，这种宣言必须维护这些标准；(b) 小组委员会案文必须依然成为讨论的基础；(c) 宣言中的重点必须依然是土著人民的集体权利；(d) 必须不加修改地采用“土著人民”这一用语；(e) 国家法律不得界定或修改国际公认的土著人民权利；(f) 为了切实执行宣言，必须实施事先知情的同意和充分合作的原则；(g) 必须毫无歧视或限制地实施国际法规定的土著人民权利，自主权更是如此；(h) 与自决、土地、领土、自然资源和条约相关的权利，对于土著人民具有核心重要意义。

E. 与各项条约有关的第 36 条

58. 主席兼报告员请加拿大代表以及本土资源开发国际组织代表促进就第36条开展的协商工作。加拿大代表概述了协商情况，同时提请与会者注意届会议前两周期间已经简要讨论了对第36条提出的一些提案。她指出在协商期间，与会者审视了若干提案的措辞，其中包括最近在美洲国家组织举行的一次会议中提出的措辞。她指出，现在还没有商定的措辞，但已经提出的可能采用的措辞是“现有工作案文”，因此协调员将继续努力就第36条的措辞达成一致意见，并在适当之时提出这一措辞。

四、会议闭幕

59. 届会议结束时，主席兼报告员概述了已载入本报告增编的宣言草案所有条款的目前状况。他认识到，尽管已取得了重大进展，但依然未能就若干条文达成共识。因此他指出，他准备编制一项供工作组审议的主席提案，以此为达成共识作出贡献，希望这项提案将成为今后工作的良好基础，因为提案将采纳届会期间提出的多种有益因素。

60. 在这方面，许多土著人民代表再次表示对工作进程和主席兼报告员提出的提案表示关注。主席兼报告员答复说，他将考虑到这些关切问题，因为一些土著人民代表已经在第三周开始时所作的联合发言中表示了这些关切问题，他们认为，目前的进程有可能产生损害他们基本权利的危险。

61. 主席兼报告员指出，由于协调员在届会的最后一天还在进行协商，因此在届会结束前不可能提出主席提案。但他告诉工作组说，他会将他的提案作为增编载入报告。

62. 会议结束时有一项谅解，那就是工作组已经在达成共识方面取得重大进展。主席兼报告员告知工作组，他将建议人权委员会分配更多的时间，以便在 2005 年成功地结束这一工作。

63. 届会结束时，危地马拉政府代表指出，各国和土著人民必须继续努力，建立信任并更广泛地开展对话，以便通过不存在对土著人民的未来造成危险的任何限制的宣言。他指出，应该以达成共识的方式拟定宣言，并吁请各方不要对作为宣言基本精神的条文作出仓卒决定。在这方面，人们希望延长工作组的任务期限，并与法律专家、国家和土著人民代表举行更多的闭会期间会议，以便分析自决权的范围。

-- -- -- -- --