



大会

Distr.
GENERAL

A/HRC/EMRIP/2009/6
30 June 2009

CHINESE
Original: SPANISH

人权理事会

土著人民权利专家机制

第二届会议

2009年8月10日至14日

关于保护亚马逊和大查科地区土著人民自愿
与世隔离和初步接触外界问题的准则草案

秘书处编写的报告 *

* 迟交。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、导 言.....	1 - 6	4
二、与世隔离和初次接触外界的土著人民	7 - 19	5
A. 哪些是与世隔离的土著人民?	7 - 8	5
B. 这些人民存在的证据是什么?	9 - 10	5
C. 哪些是初步接触外界的土著人民?	11 - 12	6
D. 这类人民的特征是什么?	13	6
E. 各国政府为何应当为这些人民采取特殊保 护措施?	14 - 15	7
F. 国际社会为什么有义务设置这些人民的保 护措施?	16 - 18	7
G. 如何在每一国家内确认这类人民?	19	7
三、与世隔离的和有初步接触外界的土著人民的人 权: 法律框架.....	20 - 45	8
A. 在保护这类人民时应当考虑哪些人权?	20 - 24	8
B. 国际法中有哪些一般的法律框架承认土著 人民的权利?	25 - 28	9
C. 在确认土著人民权利中应当参考哪些具体 的国际法框架?	29 - 33	10
D. 是否存在保护人权的相关区域体制?	34 - 38	11
E. 是否应当关注法律的其他方面?	39 - 40	12
F. 这些权利同与世隔离的和初步接触外界的 土著人民之间的关系如何?	41 - 42	12
G. 在上述权利与其他行动者的利益或经济利益 集团不符的时候如何尊重这些权利?	43 - 45	13

目 录(续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
四、制定政策和行动方案的原则	46 - 75	13
A. 自 决.....	48 - 54	14
B. 这些人民的土地、领地和资源的保护和尊重	55 - 64	15
C. 对健康的保护和保障.....	65 - 67	17
D. 受影响人民的参与、协商及自由、事先和 知情同意.....	68 - 75	17
五、制定公共政策和行动方案：建议.....	76 - 89	19
A. 核心原则.....	78	19
B. 法律框架.....	79	19
C. 土地、领土和应急计划.....	80	19
D. 公共体制机构.....	81	19
E. 提高公众认识和监督	82 - 84	20
F. 建立国家委员会.....	85	20
G. 其他行动者的作用.....	86	20
H. 制定保护规程和接触规程.....	87 - 89	21

一、导 言

1. 2005 年 12 月 16 日，大会通过了《第二个世界土著人民国际十年行动方案》，其中就与世隔离和与外界有初步接触的土著人民问题提出了两项具体的建议。在国际层面上，计划建议“建立一个全球机制，以监测自愿孤立生活的、濒临灭绝的土著人民的状况”。¹ 在国家层面上，计划建议“采用一个对自愿孤立生活的土著人民的特殊保护框架，并建议各国政府订立特殊政策，确保对人口稀少、濒临灭绝的土著人民的保护，并保障他们的权利。”²

2. 2006 年 11 月，联合国人权事务高级专员办事处根据大会的建议与玻利维亚政府、玻利维亚土著人民大会和土著事务国际工作组一起在玻利维亚的圣克鲁斯德拉谢拉举行了亚马逊河流域及大查科地区自愿与世隔离和与外界有初步接触的土著人民问题区域研讨会。研讨会的最终结果是通过了《圣克鲁斯德拉谢拉呼吁》。

3. 2007 年，土著问题常设论坛认识到《圣克鲁斯德拉谢拉呼吁》的宝贵意义，对此提出了一些建议。首先，论坛建议人权高专办、“其他国际机构和各国，与土著人民组织、非政府组织建立伙伴关系，进一步重复推出并落实类似的倡议，以制定和巩固可持续的长期政策、机制和程序，确保这些土著人民的安全和自己决定的生活方式，包括保证其领土和自然资源不可侵犯”；³ 其次，论坛建议人权事务高级专员办事处“于 2007 年同土著人民组织、非政府组织、专家、各国以及多边和双边机构协商，就尊重和保护与世隔离和初步接触外部的土著人民的权利，为所有政府和非政府行动者编制指导方针”。⁴

4. 2007 年，高级专员开始就拟订上述保护方面的准则着手开展工作，为了确定准则的内容以协商进程的方式、并与亚马逊、大查科和巴拉圭东部地区保护自愿与世隔离和初步接触外部的土著人民国际土著委员会协商，向亚马逊河流域及大查科地区的七个国家收集了资料，2007 年 10 月并在基多举行了第二次区域性研讨会，着重讨论保障自愿与世隔离和初步接触外部的土著人民健康权的必要公

¹ A/60/270,第 45 段。

² 同上，第 51 段。

³ 《经济及社会理事会正式记录，2007 年，补编第 23 号》(E/2007/43-E/C.19/2007/12)，第 39 段。

⁴ 同上，第 40 段。

共政策和行动计划。2009年3月，在来自该地区七个国家的政府、土著人民组织、非政府组织、双边和多边机构和专家的参与下，由人权高级专员在日内瓦召集了一次协商会议，会上修订了准则的第一次草案。据此，本文件就是各利益相关者共同努力的结果。

5. 这些准则的目标是要成为那些为南美洲与世隔离和初步接触外界土著人民而工作的不同行动者提供作为参考的基准，准则设想的是要被用作能更好地将国际法用做背景的一项文书，以期鉴于上述土著人民处于极端的弱势和极可能濒临灭绝而保护这些人民。

6. 高级专员办事处向土著人民权利专家机制提交了这些准则，作为将《联合国土著人民权利宣言》运用于保护与世隔离和初步接触外部的土著人民权利的一个例子。

二、与世隔离和初步接触外部的土著人民

A. 哪些是与世隔离的土著人民？

7. 与世隔离的人民是与多数居民不维持经常接触和倾向于避免与外界发生任何接触的土著人民或土著的分支群体。多数与世隔离的人民生活在热带丛林和/或生活在偏远外人很少涉足的地区，这些地区常常有丰富的自然资源。对于这些人民，与世隔离并不是自愿的选择而是生存的策略。

8. 尽管对于采用何种用语来指这类人民还没有达成共识，但在国际领域里最经常使用的理念是“与世隔离的人民”。在一些国家里，这些人被称为自由、未接触、隐匿或未被探访的人民，自愿与世隔离的人民等等。尽管称法不一，但是所有这些称谓都指同一概念。⁵

B. 这类人民的存在证据是什么？

9. 在必须确定是否存在这类人民的情况下，例如在划分土地和界定缓冲区时，应当只通过间接的方式来确定这些人，例如从高空拍摄其营地、探访被遗弃的营地、分析脚印和被遗弃的用具，临近居民报告的接触和/或因某种原因离开与

⁵ 在一些情况下，亚马逊地区和大查科地区的国家采用与本准则中不同的用语；但是，不同的用语本质上都指同一现象。

世隔绝状况的土著人民所作的证词。在开展这类行动中，必须始终坚持无接触原则，作为一项基本的要求。

10. 任何情况下都不应当认为由于没有接触就证明在某一地区不存在此类人民。

C. 哪些是初步接触外界的土著人民？

11. 初步接触外界的人民是最近与多数居民发生过接触的人民；他们也可以是已经与外界有一段时间的接触但从未完全熟悉多数居民中人际关系和行为规则的人民。出现这种情况的原因可能是这类人民自愿选择保持半隔离状态，他们与多数居民的关系是间断的、而不是持续的。“初步接触外界”的人民是以前曾经“与世隔离、但与多数居民发生过接触的人民”，这种接触可能是由于外界的逼迫、群体的决定或其他因素而发生的。如果某一类人民由于其在接触外界方面的境况中处于(对疾病、土地的丧失，等等)难以自我保护的弱势，或如果由于主流社会造成的问题以及在接触时引起的后果使之面临灭绝的风险，这类人民就被视作“初步接触外界”人民，无论这种情况维持多久。

12. 初步接触外界之时对于这些人民尤其关键，因为第一次接触很大程度上决定了他们与多数居民以后的接触。初次接触也能决定不久前曾与外界接触人民生存的机遇，因为如果在初步接触前和接触期间不采取特别的保护措施，初步接触造成的死亡率和发病率往往很高。

D. 这类人民的特征是什么？

13. 尽管这类人民的种类形形色色，但是他们有一些共同的基本特征：

- (a) 他们都与自己所居住、并成为其一部分的生态系统高度地融合在一起，与他们所生活并发展其文化的环境保持着密切的相互依存关系。他们对环境的透彻了解使之能世代地维持自给自足的生活方式，这就意味着保持其领土对他们来说具有至关重要的意义；
- (b) 他们不熟悉主流社会运作的方式，因此在与那些试图接近他们并观察其与社会其他人群发展关系的进程的各种行动者交往时毫无自我保护能力，处于极端的弱势，例如初步接触外界的人民就是这种情况；

- (c) 他们处于高度的弱势，在多数情况下面临灭绝的严重风险。他们的极端弱势又由于对其领土的威胁和蚕食而愈加严重，这直接地危及其文化和生活方式的维持。初步接触外界的人民所处的境况更糟，因为与外界建立接触的进程一般都涉及对其领土发生重大变化，从而不可扭转地改变他们与其环境的关系，同时经常根本性地改变这些人民的生活方式和文化习俗。由于那些试图利用其领土上自然资源人的行为侵犯了他们的人权，又由于对这些人民及其生态系统的侵犯一般而言不受到惩罚，使他们的弱势境地更加恶化。

E. 各国政府为何应当为这些人民采取特别保护措施？

14. 各国政府作为其领土内所有人人权的保障者也有义务保障所有土著人的个人和集体权利。这些原则已载列在 1989 年通过、亚马逊和大查科地区七国批准的国际劳工组织(劳工组织)第 169 号《土著和部落居民公约》，同时也载列在《联合国土著人民权利宣言》之中。

15. 各国政府需要特别关注与世隔离和初步接触外界的人民，因为这些人民处于极端的弱势境况；在一些情况下甚至濒临灭绝。这一情况要求各国政府采取具体措施加强保护这些人权权的机制。在许多情况下，这些人民面临成为大规模入侵的受害者的巨大风险，使之最终遭到种族灭绝。

F. 国际社会为什么有义务设置保护这些人民的措施？

16. 国际社会与单独的国家一样，必须保障对人权以及对世界文化多样性的保护。

17. 鉴于这类土著人民的极端弱势境况，国际社会必须确保这些人的人权得到保障和保护。

18. 国际社会并必须发挥其保障地球上文化多样性得到保护的作用和责任，因为这种多样性为人类带来宝贵的公共价值。

G. 如何在每一国家内确认这类人民？

19. 特定地就初步接触外界的人民而言，确定他们的一种方法是从上述特征来分析其所处的背景情况。对于与世隔离人民的辨认必须基于对不接触原则的尊

重，与此同时也铭记提及的特征和其他可以确定其存在以及其生活领土的因素。为做到这一点，与其他已经与外界有接触的土著人民，并与他们可能已经建立的地方、地区或国家组织协作就极为重要。同样重要的是与从事直接涉及到保护与世隔离人民的工作的大学、机构和非政府组织进行协作。

三、与世隔离的和初步接触外界的土著人民的人权；法律框架

A. 在保护这些人民时应当考虑哪些人权？

20. 在审议与世隔离的和初步接触外界的人民的人权时，需要铭记的一项基本要素是，这些人有权享受国际公认的全部人权。

21. 在认识到这一初步的基本原则之后，就应当鉴于这些人民从未与外界接触或仅仅在不久前才与外界接触的事实来理解其人权，而他们在行使人权方面面临的危险或困难都不应忽视。这种理解方式可以导致对某些权利的优先重视，例如，生命权、身心和精神不受侵犯权、自决权、对领土、领地和资源的所有权、文化权、保护其传统和世代相传习俗的权利、确定其发展模式的权利、自由、事先和知情同意的权利，而尤其是要重视法律上有利于这些人民权利的诠释，例如对自决、拥有领土权和保护自身文化权的诠释。

22. 自决权就要求这类人民希望维持与世隔离状况的决定必须得到尊重。这一决定可以被理解为行使自决权的最高体现，因为这保障了对其传统生活方式和政治社会组织形式的尊重。据此，对自决权的尊重也保障了对其他人权的尊重。尊重保持与世隔离状况的权利(即自决权的一种表达形式)并为实现这一目标通过公共政策和法律来保障这项权利，就是保护这些人民不受到外界任何接触、并以此使其人权不遭受可能侵犯的途径。

23. 拥有领土的权利有着根本的关键意义，因为与世隔离的和初步接触外界的土著人民完全依赖其环境，而他们的生活也围绕着与环境的几乎完美的共存关系，这使之能够通过其对自身环境的功用、利用方法和保护方面的深刻知识来长期维持其生活和文化。也就是说，如果不保障和尊重他们的领土权，就不可能尊重其保持与世隔离的决定，因为侵犯他们的环境就等于侵犯他们的文化，并威胁其与世隔离状况的维持。

24. 与文化权有关的是，这些人民行使其文化权首先要求其文化的生存得以保障。这些人民的处境非常脆弱，他们的文化始终面临消失的风险。据此，保护其文化的最重要方面在于保护这些文化的长期保存，从而保护与世隔离和初步接触外界的土著人民的生存。

B. 国际法中有哪些一般的法律框架承认土著人民的权利？

25. 如同所有其他人权一样，与世隔离和初步接触外界的土著人民受到一般的人权文书的保护。据此，就有一个以联合国通过的国际条约为依据的初步一般性人权框架。在这一背景下，《公民权利和政治权利国际公约》第二十七条对于土著人民而言始终具有特殊的意义。

26. 除了在《公约》第二十七条所确定的各项权利之外，在人权保护的一般框架内所承认的其他权利对于保护与世隔离和初步接触外界的土著人民也十分重要。生命权、健康权和自决权对于这些人民必不可少，而且在国际层面上得到公认。生命权已在《世界人权宣言》(第三条)中以及在《公民权利和政治权利国际公约》(第六条)中得到承认。健康权已在《世界人权宣言》(第二十五条)以及《经济、社会、文化权利国际公约》(第十二条)中作出规定。保持自身生活方式的权利已在一些国际文书中承认，例如《世界人权宣言》和《公民权利和政治权利国际公约》(第二十七条)。自决权在关于人权的两项《国际公约》第一条中作出了规定。

27. 除了在国际人权条约中规定的权利之外，必须铭记各条约监督机构、首先是人权事务委员会和消除种族歧视委员会内累积的判例。人权理事会根据《公民权利和政治权利国际公约》第二十七条对土著人民文化权与其他的权利(例如自决权、拥有领土和自然资源权、对文化和宗教习俗的权利)之间的相互依存关系也逐渐积累了一整套有意义的法律意见。

28. 最后，应当特别注意这些委员会的建议，以期适当地落实由这些文书所规定的权利，并保障对于与世隔离和初步接触外界的人民十分重要的一些权利得到承认，例如领土和文化权以及健康权。在这方面尤其重要的是人权事务委员会关于少数群体的权利问题的第 23 号一般性意见(《公约》第二十七条)，以及关于迁徙自由问题的第 27 号一般性意见(《公约》第十二条)。同样重要的是消除种族歧视委员会关于土著人民的权利的第二十三号一般性建议，还有经济、社会、文

化权利委员会第 14 号一般性意见，意见涉及到享有能达到最高健康标准的权利(《经济、社会、文化权利国际公约》第十二条)。

C. 在确认土著人民权利中应当参考哪些具体国际法框架？

29. 在涉及到土著人民权利问题的国际文书中，具有显著地位的两项是劳工组织第 169 号《公约》和《联合国土著人民权利宣言》。

30. 劳工组织第 169 号《公约》适用于、而且涉及到本报告，因为它得到了为之编写这些准则的该地区所有国家的签署和批准。巴西、哥伦比亚、秘鲁、厄瓜多尔、委内瑞拉玻利瓦尔共和国、玻利维亚多人民国和巴拉圭都批准了《公约》并将其纳入本国的法律框架。该《公约》尤其重要，因为它承认了在协商(第 6 条)、参与(第 7 条)、领土和领地(第 13-19 条)和健康护理(第 25 条)方面的特定权利。

《公约》并明确规定了各国在保障《公约》(第二条)中承认的权利、尊重土著人民文化和生活方式(第 5 条)及为保障土著人民和机构采取适当特别措施方面的义务。

31. 《公约》是政策方面极为重要的试金石，因为《宣言》中载列的几乎所有权利对于这些准则所涉及的人民都十分重要：自决权(第 3 条)、自主和自治权(第 4 条)、维持其自身体制机构的权利(第 5 条)、生命权、身心健康、人身自由和安全的权利，以及享有自由、和平、安全生活的集体权利(第 7 条)、不被强行同化或其文化遭受毁灭的权利(第 8 条)、保持其传统和习俗的权利(第 11 条)、奉行、发展和传授其传统和习俗的权利(第 12 条)、向后代传授其文化和信仰的权利(第 13 条)、参与有关事务的权利(第 18 条、第 27 条、第 30 条和第 31 条)、得到协商和作出自由、事先和知情同意的权利(第 19 条)、保护其传统医药和保健习俗的权利(第 24 条)、及对其土地、领土和资源的权利(第 25-32 条)。同样有现实意义的是《宣言》为各国和联合国机构及专门机构规定的帮助土著人民行使《宣言》中载列的权利的义务(第 38 条和第 42 条)。在这些权利中，从与世隔离和初步接触外界的人民立场上来看也许最重要的是《宣言》中第 3 条、第 7 条和第 8 条所提到的权利，因为如果没有这些权利，就不可能行使其他的权利。尽管《宣言》没有法律约束力，但其内容代表了国际上对于土著人民应得到承认的各项权利之共识。据此，《宣言》就应当作为所有行动者、尤其是各国政府在设置必要的政策方面的指导和背景参考，以期保障这些人民的生存。

32. 在提出了这些国际文书的同时，联合国人权系统(尤其是人权事务委员会和消除种族歧视委员会)的一些条约机构积累了大量有关土著人民的判例，尤其是涉及其土地和领土的判例。

33. 除了这些法律依据以外，国际体系还设置了一系列专门的机制。其中具有特别现实意义的是土著问题常设论坛、土著人民人权和基本自由状况特别报告员、土著人民权利专家机制和现已不复存在的土著居民问题工作组。这些机制提出了一些文件、研究报告和报告，对土著人民具有十分重大的意义，而且已成为涉及特定问题和涉及到土著人民权利的权威文献。

D. 是否存在保护人权的相关区域体制？

34. 鉴于本准则所适用的领域，必须提及美洲人权系统，这是在美洲国家组织内根据承认和保护人权的一系列区域法律文献而建立的保护人权的区域性体系。

35. 关于美洲人权委员会和美洲人权法院的判例及其对与世隔离和初步接触外界的人民方面的适用情况，尤其引人注目的一点是美洲人权委员会为保护在秘鲁和厄瓜多尔的与世隔离人民方面而核准了防范措施。具体地说，2007年3月22日，为在秘鲁马德雷德迪奥斯省拉斯彼拉斯河地区自愿与世隔离生活的 Mashco Piro、Yora 和 Amahuaca 土著人民核准的防范措施；而2006年5月10日为居住在邻近秘鲁的厄瓜多尔境内亚马孙丛林中、目前自愿与世隔离或“藏匿”的 Tagaeri 和 Taromenani 的土著人民而指定实施的防范措施。

36. 同样重要的是，必须回顾美洲人权委员会所界定的国际法中关于土著人民的原则，其中包括土著人民拥有、控制和管理其领土的权利。

37. 而且，铭记美洲人权法院承认土著人民领土权的案例也很有意义。在这方面最重要的裁决是在“Mayagna (Sumo) Awas Tingni 社区诉尼加拉瓜”案、“Yakye Axa 土著社区诉巴拉圭”案、“Sawhoyamaxa 土著社区诉巴拉圭”案、“Moiwana 社区诉苏里南”案和“Saramaka 人民诉苏里南”案。

38. 在该法院裁决涉及到对《美洲人权公约》的适用性和诠释的那些案例中，该法院的判例就有加倍的相关性(在前段中列举的所有判决)。这是因为，首先，这些判例的内容适用于所有批准了该法院程序规则、并明确承认该法院对涉及到《公约》的诠释或适用性的一些事务可行使具约束性管辖权的所有美洲国家

组织成员国。其次，对本文前一段而言，该法院在“Saramaka 人民诉苏里南”案中的思路极为重要，因为它用《宣言》以及劳工组织第 169 号《公约》作为对裁决确立法律依据的框架。这就等同于承认了《宣言》作为在美洲体系中法律依据的价值。特别是涉及到对于自愿与世隔离的和初步接触外界的人民具有极大重要性的自由、事先和知情同意问题而言具有这样的价值。⁶

E. 是否应当关注法律的其他方面？

39. 近年来出现了新的问题，严重地威胁到这些人民的生存，例如对其生态系统的威胁，从而也由于气候变化的影响改变了环境而对其生活方式造成威胁，尤其是威胁到其自然生境。这一现象严重地阻碍了他们维持其生活方式并与环境发生关系的方式。

40. 因此，在制定和实施涉及环境的国际法律框架、主要是《生物多样性公约》方面，考虑到与世隔离的和初步接触外界的土著人民的生存以及他们所面临的问题是至关重要的。

F. 这些权利同与世隔离和初步接触外界的土著人民之间的关系如何？

41. 这些人民的特别弱势境况要求各国采取特别的机制和行动，使之能够享受其权利。在这方面，他们与多数居民的接触(或不接触)应当被看作是他们行使自决权最明确和最不可质疑的形式。据此，《宣言》中建立的机制，包括自由、事先和知情同意，参与和协商，都是经过其不保持接触的决定来运作的。

42. 初步接触外界的人民保护其文化的权利应当包括一种逐渐的接触进程，其中，他们得以参与、协商的权利和自由、事先和知情同意权都是以对其生活方式而言可以接受、全面周全和适应的方式来行使的，以期避免其作为一个民族的分化和消失；并避免其作为个人而陷于贫穷状况。

⁶ 在这一案例中，美洲法院援引了《联合国土著人民权利宣言》作为参与权和自由、事先和知情同意权的基础。见美洲人权法院，“Saramaka 人民诉苏里南”，2007 年 11 月 28 日的裁决第 132 段。

G. 在上述权利与其他行动者的利益或与经济利益
集团不符的时候如何尊重这些权利？

43. 对于不同方面的权利发生冲突的案例存在着很多的辩论。这方面的辩论已在不同场合得到分析，其中包括得到美洲人权法院的分析。目前国际上似乎已出现了一种共识，认为首先有必要确定哪些是应拥有权利的人群，而不同的选择会产生何种影响；其次，有必要确保那些由于无法行使相关权利而受更大影响、同时补偿措施不足以充分弥补自身未能行使的权利的那些行动者得以行使相关的权利。

44. 对于土著人民，发生这种各方权利冲突的最通常的情况涉及到土著人民对领土行使权利和非土著行动者开发利用自然资源。今天，这是与世隔离的土著人民所面临的主要冲突，引起了他们从周围的社会成员那里所遭受的许多问题和攻击。初步接触外界的人民面临类似的情况，因为他们的一项主要问题始终是其土地的划界和所有权归属，以及确保其他行动者尊重这些领土权的问题。与世隔离的和初步接触外界的土著人民的土地往往有丰富的自然资源，而这就可能加剧各方权利的冲突。

45. 在这些情况下，有必要遵守该地区各国政府所承诺遵守的国际和区域义务，并将美洲人权法院在各项裁决中确立的基准用作解决争端的机制来使用，例如在“Yakye Axa 土著社区诉巴拉圭”案或在“Sawhoyamaya 土著社区诉巴拉圭”案中的基准，据此，与世隔离的和初步接触外界的土著人民与其土地和领土的关系以及他们所处的弱势境况说明他们的领土权应当优先于经济利益集团和国家所界定的利益。

四、制定政策和行动方案的原则

46. 在铭记保障个人和人民群众生活及其文化的最终目标情况下，可以确立保障人权的一般性原则，同时确立实现一般性原则的一些特定原则，与此同时兼顾与世隔离的和初步接触外界的土著人民的不同境况。这些特定原则是：

- (a) 保障自决权；
- (b) 保障对其土地、领土和资源的保护和尊重；

(c) 保护和保障健康；

(d) 受影响人民的参与、协商和自由、事先和知情同意。

47. 这些原则是必要的最起码标准，而不是最高标准。这些原则得到了国际专家会议的赞同，其中最重要的是 2006 年和 2007 年举行的会议。

A. 自 决

48. 对于与世隔离的或初步接触外界的土著人民而言，关于自决权的保障与一般的土著人民不同。就与世隔绝的土著人民而言，对自决的保障要求绝对尊重其保持与世隔离的决定。据此可以将其称为保障对不接触原则的尊重。对于与世隔离的土著人民，这项原则在以后落实其他原则和权利方面具有关键意义，因为它是这些人民意愿的最高表达形式。

49. 尊重不接触原则要求执行有效的措施，预防外界或外界的行动导致可能无意或蓄意地触及或影响属于与世隔离的土著群体的人的各种状况。

50. 不接触原则并不是说不能建立机制来间接地监测这些人民的状况。这些监测应当长久地进行，采用不涉及接触的方法，而该地区的一些国家已经采用了这类方法(例如包括空中摄影或卫星摄影)。无论如何，应当始终避免接触。

51. 尊重这项原则就是说，非由同与世隔离的土著人民本身主动提出而与之进行的接触必须是被认为是侵犯他们的人权。从《宣言》的背景下看，这种接触应当被看作是第八条明确谴责的同化方案和政策的表现。应当根据每一国家的刑事法惩处强行的或不希望的接触行为，以此作为保护与世隔离的土著人民权利的方式。对此，鉴于迄今为止所积累的对强行接触的影响方面的了解，在某些情况下这种接触可以被认为是国际种族灭绝罪的一种形式。

52. 对于初步接触外界的土著人民，这项原则应当参照《宣言》第三至五条的规定来理解；即，作为保障这些人民维护其政治和体制结构、他们的组织形式及其文化和习俗的权利的原则来理解。这项原则规定同化是违法的，因同化进程明显侵犯了这些人民的人权。《宣言》第八条规定禁止同化。

53. 初步接触对于与世隔离的土著人民来说是特别困难的关键时刻。建立这种接触的方式以及这些人民与周围社会交往是否逐渐、缓慢对其作为个人和社区而言的未来具有决定性影响。

54. 保障自决权原则要求各国采取防范性政策，保障这项原则及由这项原则产生的所有人权。这类防范政策根据审慎原则所制定的环境法领域里十分常见，它代表了在保障和保护人权的行动方面的规范发生重要的变动。这些政策要求涉及到与世隔离的和初步接触外界的土著人民的所有行动都应当采取防范性方式，因为如果将行动推迟到这些人民的人权已经遭受到侵犯之后再采取，将会带来灾难性影响。十分重要的是应该理解，补偿损失的司法工作同样也应当具有防范性，以便保障自决权原则得到适用。

B. 对这些人民的土地、领土和资源的保护和尊重

55. 保障对与世隔离的和初步接触外界的土著人民的土地、领土和自然资源的保护和尊重基本上是指尊重按国际人权法规定应属于土著人民的领地权。这项原则要求尽可能最全面地保护他们的领地，以便防止可能变动或变换这些人民所居住土地的特征的任何行动。

56. 在这方面最具争议性的一个问题是从法律上界定和划分与世隔离的和初步接触外界的土著人民的土地和领土。在一些情况下，国家在缺乏有关与世隔离的土著人民的称谓和属于这类人群体、并居住在同一土地上的个人或集体的数量方面信息时，便宣布这类土地为公共财产，而并不充分地承认这些人民所使用的全部土地。根据国际文书，土地的划分应当以对土地的使用情况为基础，而这一概念比仅仅拥有土地要宽广得多。

57. 有鉴于此，应当为与世隔离的和初步接触外界的土著人民的利益而特别关注两类土地：

- (a) 与世隔离的和初步接触外界的土著人民的土地和领地：指那些使这类人民能够维持其生活方式，而且这些人民历来在其范围内生活或行动的土地。应当严格禁止外界进入这类土地或在这类土地上开展任何种类的活动；
- (b) 缓冲区：与世隔离的和初步接触外界的土著人民的土地周围的土地。为了防止意外的接触，应当采取特别的保护措施，减少这种接触的可能性。应当限制进入这些地区，应当对经济活动设置机制和实际的障碍物，来避免接触，在这一地区内的活动应当得到监督。

58. 保障对这些人民的土地、领地和资源的保护工作包含一些基本的要素：

- (a) 划分与世隔离的和初步接触外界的土著人民的生存所必须的土地，并确立缓冲区的边界；
- (b) 禁止在这类土地上开展任何种类的经济或其他活动，而特别要强调禁止采掘资源的和传教的活动；
- (c) 禁止外人进入与世隔离的和初步接触外界的土著人民的土地和领地。对于初步接触外界的土著人民，只有他们才有权决定允许什么人进入其土地和领地；
- (d) 限制进入缓冲区的机会，并对缓冲区进行特别保护，以便避免直接接触与世隔离的人民，或干涉初步接触外界的土著人民开始接近多数居民的进程；
- (e) 为实行上述禁止建立有效的机制；这类机制应当界定并从刑事上惩处强制性接触与世隔离的土著人民的犯法行为。

59. 在与世隔离的土著人民所居住的领土中的某些区域建立公园或特别自然保护区的行动不应当以任何方式影响到上述禁止规定或侵犯这些人民拥有土地的权利。

60. 应当指出，在一些情况下，与世隔离的土著人民传统上一直与其他土著人民分享其土地。在这种情况下，不接触原则不应当导致将这类其他的土著人民驱逐出其土地；相反，应当采取措施，鼓励这类人民同与世隔离的人民维持和睦的关系，并尊重他们的权利。

61. 如果发生商业利益集团或定居者使用或居住在被认为对与世隔离的或初步接触外界的土著人民至关重要的土地或在这些地方居住的情况，这类外来的人应当被重新安置在不影响与世隔离的土著人民的地区。

62. 对于初步接触外界的土著人民，应当明确理解，接触进程不得导致这些人民失去其对土地和领地的权利。

63. 有时候，各行动者(公司、传授士或牲畜养殖人)利用这类初步接触而从土著人民那里得到有时甚至限制后者领土权的协议。这类协议被认为合法有效的条件是(尤其是如果协议影响到土著人民的土地和领地)，相关的土著人民必须能够掌握他们所需要的一切信息，以便做出知情的决定。对初步接触外界的土著人民

而言，国家政府有义务保障他们在一段时间之后能保留其对土地和领地的权利，并保障不能由于一次初步的接触而剥夺这些权利。总之，这些人民的生存有赖于其土地和领地得到保护。

64. 同与世隔离的土著人民不同的是，初步接触外界的土著人民还有参与可能影响自身的任何决定的进一步权利，而且不能在没有经过其自由、事先和知情同意的情况下作出这类决定，这些都已经被纳入上述原则之中。

C. 对健康的保护和保障

65. 健康权已在一些国际文书中得到承认。⁷ 保护和保障个人和群体健康的原则在初步接触外界的土著人民方面最难以落实，因为对与世隔离的土著人民而言，他们保持与世隔离状态的决定必须优先于国家试图保护这些人健康的行动。

66. 对于初步接触外界的土著人民而言，保障其成员健康的原则要求既保护其生命权，又建立措施，使之能够达到最高的健康标准。为此，可以确定两方面的行动：

- (a) 防止疾病传染到属于初步接触外界的土著人民群体的人；
- (b) 保障他们能够接触并使用其传统的医药和生物学系统。

67. 为正确地履行保障健康的原则，所有保健护理都应由专门从事健康和土著问题的专业人员来提供，而且这类人员与土著人民建立在文化上适当的关系是十分重要的。只有对如何为初步接触外界的土著人民提供健康保健、并对如何与土著人民建立跨文化关系具有专门知识的人才能在确保尊重这些人的其他权利的同时保障这些人的健康。这些专业人员需要在涉及到跨文化的关系、传统医药以及他们为之开展工作的人民的文化习俗等各方面接受专门的、严格的训练。

D. 受影响人民的参与、协商和自由、事先和知情同意

68. 与世隔离的土著人民和初步接触外界的土著人民都是通过参与、协商和自由、事先和知情同意的途径来行使其自决权的。与世隔离的土著人民使用这些机制的方式是不参与、不进行任何协商，不同意闯入其土地和领土。初步接触外

⁷ 这些文书的完整清单可以在经济、社会、文化权利委员会第 14 号一般性意见中查看。

界的土著人民将这些机制当为其自决权的一部分，并作为在根本性保障人权方面与外界交往过程合法化的唯一方式。

69. 参与、协商及自由、事先和知情同意都是已经成为保障尊重土著人民人权的权利的手段。这些权利已在一些国际条约中作出了规定，但对土著人民而言，相关的标准是在劳工组织第 169 号《公约》和《联合国土著民族权利宣言》中确立的。

70. 根据这项原则，初步接触外界的人民有权直接或间接地参与从确认和规划到评估等一系列各项行动的全部阶段。这种参与应当切实有效而且是相关行动的中心内容，也就是说，这些人民也应当参与决策进程。

71. 协商原则包括被要求表示许可的权利，与此同时以这些人民的成员能理解的方式提供所有相关的信息，使之能够对他方的要求作出自由知情的答复。

72. 自由、事先和知情同意原则为相关的土著人民提供了机制，使之能够就影响自身行动今后的走向作出决定。⁸ 必须由土著社区通过其自己选定的代表来表示同意。仅由社区一部分人或由不代表整个社区的单独个人所作出的同意不符合这项原则。对初步接触外界的土著人民而言，最复杂的事项是自由问题。他们所经历的巨大变化可能导致其处于既没有为作出同意的自由也没有相关信息的状况。

73. 土著人民在这类行动中得到参与和协商本身并不表明土著人民的参与或协商权就得到了尊重，因为得到协商的人必须是由整个社区指定为其代表的人，而参与必须得到社区的认可与决定。

74. 对初步接触外界的土著人民而言，参与尤其是指需要将其看作在其与周围社会的关系中所发生的所有行动的主角。作为积极的主角和权利的掌握者，并作为有权为自身的现状和未来作出决定的人民，他们应当有能力决定应采取何种行动，并决定自己如何参与。否则，所开展的活动就可能具有家长作风的特点，就可能不尊重他们的权利。

75. 自由、事先和知情同意的重要意义在土著人民面对国际社会的近况以及后者希望开发利用其领土方面尤其明显。对于与世隔离的和初步接触外界的人民而言，同意更为重要，因为同意起到了限制和保护的双重功能。限制功能是指，

⁸ 见自由、事先和知情同意和土著民族问题国际讲习班的报告(E/C.19/2005/3)。

执行这项原则的要求防止并充分限制在属于未接触人民的领土上采取行动的可能性，因为没有他们的同意就无法在其领土上开展活动，而强迫或要挟性地取得这种同意会导致对其人权的严重侵犯，包括种族灭绝罪。

五、制定公共政策和行动方案：建议

76. 该地区各国政府颁布公共政策和行动方案来保障对这些人民的保护是至关重要的。其中最重要的政策无疑是承认与世隔离的土著人民的存在并使所有行动者都愿意采取步骤保护自身权利。

77. 以下是关于公共政策和行动方案应包含的各个方面的一些建议。

A. 核心原则

78. 保护与世隔离的和初步接触外部的土著人民的“核心原则”是，各国应当承认土著人民保持与世隔离状况的权利是自决权的一种表现。

B. 法律框架

79. 应当为落实这些人民保持与世隔离状况的权利，并确保外界不蚕食其领土而制定规则和法律框架。同样重要的是要建立执法机制，以便结束对侵犯这些人民的行为有罪不罚的现象。这些机制应当包括将强行接触任何此类群体的行为定为刑事罪行，并在法律上保护土著遗产。

C. 土地、领土和应急计划

80. 各项政策应当规定承认与世隔离的和初步接触外部的人民对其土地和领土的权利，并规定在这些人民领土之外、甚至在缓冲区之外促进发展和经济活动的应急计划。此外还应当有应急计划来监督临近与世隔离的和初步接触外部的土著人民的土地地区开展的采掘资源的活动。

D. 公共体制机构

81. 应当建立适当的机制来落实法律框架，而且/或者，现有的体制应当加以调整，以适应这些人民的需要和特征，并且能为开展这类体制性改革拨出经费。此

外还有必要制定方案，培训为自愿与世隔离的或初步接触外界的人民开展各种保护方案的专业人员。这类培训方案应当包括关于防止疾病和健康的实质性模块。

E. 提高公众认识和监督

82. 各国政府需要更密切地参与保护和保障与世隔离的和初步接触外界的土著人民的人权，同时还需要对这些人民在其领土主权方面采取更积极主动的态度并作出更坚决的承诺。

83. 在地方、乡镇、区域和国家政府、土著人民组织和非政府组织之间就这些人民的状况、问题和需要开展持续的对话将是通过能使所有行动者参与的永久性对话机制来实施具体的保护措施和行动的极好的管理工具。

84. 必须建立不断监督与世隔离的和初步接触外界的土著人民的状况和生活条件的机制和系统，这极为重要。这种监测可以依据编写和更新有关与世隔离的和初步接触外界的土著人民在行使人权以及在受到威胁和侵犯方面局势的研究报告和报告，也可以依据初步接触外界的人民在接触过程中的发展或后退情况进行持续的监督。

F. 建立国家委员会

85. 可以鼓励建立保护与世隔离的和初步接触外界的土著人民方面的国家协调委员会，作为在各公共和私营部门行动者之间形成协调的手段。这类委员会应当侧重行动，其工作方法应当有效而灵活，而且应当有能力对要执行的保护措施和行动开展深入的讨论和分析。

G. 其他行动者的作用

86. 十分重要的一点是，应考虑影响到或保护与世隔离的和初步接触外界的土著人民的各非国家行动者能承担的责任，例如土著人民的组织、国际合作机构和采掘自然资源的公司。为适当保护土著人民的权利，接纳各私营部门的行动者是必不可少的。尤其是土著人民的组织和已经接触外界的土著人民，因为这些人民居住在临近的领土，而且在许多情况下同与世隔离的或初步接触外界的群体有着血缘关系。国际合作机构也应当分担设置和供资建立保护和监督方案的责任。最

后，影响到与世隔离的和初步接触外界的土著人民领土、在许多情况下与这些人民产生关系的采掘工业方面应当根据国际人权法承担起责任和义务，并且也应当参与制定行动方案。

H. 制定保护规程和接触规程

87. 这些规程的目标是要为那些参与保护土著人民的各行动者指出明确的行为守则和应遵循的步骤。所有这些规程都应当围绕着保护与世隔离的和初步接触外界的土著人民的土地和领土这一核心。

88. 这些规程应当反映制定保障对土著人民人权、尤其是自决权的保护的各政策之必要性。

89. 接触规程对出于不可抗力原因而有必要进行接触的情况具有实用价值。这些规程应当作为尽量减少初步接触造成影响的保障措施，因为规程确保相关的程序能保护这些人民的生活和文化。这些规程应当始终反映出《宣言》第八条所确立的禁止同化和强迫同化进程的原则。

-- -- -- -- --