



土著问题常设论坛

第十二届会议

2013年5月20日至31日，纽约

临时议程* 项目4

关于非洲区域的半天讨论

关于非洲牧民社区的恢复能力、传统知识和能力建设的研究

秘书处的说明

根据土著问题常设论坛第十一届会议的决定(见 E/2012/43, 第 108 段), 论坛成员保罗·卡宁科·塞纳对非洲牧民社区的恢复能力、传统知识和能力建设进行了研究。研究重点在于良好做法和机会。依照上述决定, 就此向论坛第十二届会议转递报告。

* E/C.19/2013/1。



关于非洲牧民社区的恢复能力、传统知识和能力建设的研究

1

一. 引言

1. 在二十世纪末、非洲形成土著人民民间社会运动方面，牧民发挥了奠基性的作用。作为经济和文化现象，牧业可以追溯到至少 8 000 年前，在非洲大陆的社会、文化和政治组织方面产生了深远影响。牧业在非洲盛行，是因为靠雨水浇灌的农业和严重的气候变化造成各种限制，这就要求基本上处于游牧或半游牧状态的牧民灵活使用、认真管理自然资源。

2. 2003 年，非洲人权和人民权利委员会通过了其土著人口和社区权利工作组关于非洲土著概念的报告。这一概念是同《联合国土著人民权利宣言》的准则、标准和进程密切相连的。委员会指出，争取非洲土著身份的民族，多数都是从事传统的牧业劳动，采集果实、狩猎为生，或在一定程度上把这些谋生方式同传统的农作或渔业经济相合并。今天，非洲牧民并不是都认为自已属于委员会和联合国所理解的土著民族。不过，一些民族认为必须争取土著身份，作为维护其权利、土地和人口的国家或区域战略的一部分。

3. 在东非、西非的撒哈拉区域，越来越多地在西非和中部非洲的萨赫勒牧民中间，以及在南非和纳米比亚的部分地区，进行了大力动员，让牧民争取其土著民族权利。牧民生活方式占主导地位，但却未进行实质性动员的一个地区，就是非洲东北部，从苏丹到索马里和埃及的这片地方。埃塞俄比亚也在这片地区之内，该国有着若干重要的牧民民族。

4. 非洲牧民所面临的重大挑战在于：移动的土地权和土地保有制得不到承认；这也是牧民正在努力支持土著人民权利、规则和标准的重要原因。土地保有制不充分，源自于非洲的殖民法律传统；而这一传统倾向与削弱非洲习惯的土地保有制，更多地强调农业人口的领土权，牺牲的是牧民、渔民和狩猎采集者的权利。

5. 牧民生活所遵循的原则是：生态系统需要时间才能再生并适应气候变化周期，人和家畜必须要系统性地移动，来保护生物多样性和人类生计。迁往不同的高度，或跨越相对平坦的广袤土地，对人和家畜会有好处；他们常常利用迁徙走廊。

6. 传统上而言，大多数牧民土地保有制是对狩猎采集者和农民土地保有制的补充。牧民在法律和社会方面受到歧视，减少了其土地保有制和迁移性放牧的机会。这导致各社区之间发生直接冲突(有时升格为内战)，或则牲畜和土著人民皆被困

¹ 本文件的研究和编写得到了奈杰尔·克劳霍尔和非洲土著人民协调委员会的支持。

在有限地区，造成过度。有些国家鼓励外国通过各项活动(如矿业)开采资源，破坏了地形，也扰乱了传统土地保有制和移动性的生态逻辑；这么一来，上述问题更是雪上加霜。

7. 在气候变化的背景下，牧民能够适应气候的不稳定性。历史上，非洲大陆经历了极端的气候变化，牧民成功地使用传统知识系统和移动性，来应对变化并保存生物多样性。然而，由于政治和法律方面的弱点，非洲的土著牧民今天比以往任何时候都更处于弱势。目前，牧民丧失的土地之多，超过了殖民时期，因为非洲现代政府宁愿牺牲环境和土著人民权利，也要向农民提供旱地；农民在政治上更重要。

8. 非洲各国政府认识到，气候变化增加了土著牧民和其他社区之间抢水、抢地冲突的风险。土著人民面临的挑战是：如何才能在土地保有制政策和立法方面实现变革、帮助确保土著人民的土地保有制，同时又不破坏生态系统？积极参与国家气候变化决策的土著牧民，特别是能够在决策讨论中投入传统知识和经验的牧民，已提出了这一问题。这些问题在非洲具有广泛的重要性；需要提高联合国各机构对此类问题的认识，以便促进此类机构与非洲各国、非洲人权和人民权利委员会以及土著牧民在可持续性和权利发展方面的合作——这件事由土著问题常设论坛来做比较合适。

二. 历史背景

9. 约 13 000 年前，地球开始变暖，形成了一种气候，使得人们可以发展利用自然资源的新型经济做法。在公元前第 8 个千年，中东几乎同时种植庄稼和驯养牲畜。而在此之前，人类依靠狩猎和采集果实。牧业，特别是农业，使得人口密度得以增加，人类社会得以重组。这一触发因素形成了狩猎采集的土人与不断增多的牧民和农民之间有时具有敌对性的复杂关系。今天，在非洲许多地方，最古老的紧张关系依然存在；由于殖民主义的影响，加上国家行政机构转由农业社区掌管，这一紧张关系就更为复杂了。

10. 在非洲大陆，牲畜驯养的历史比农业发展要长得多。这样，同其他区域(包括亚洲)相比，非洲经历了不同的历史变化格局。部分地而言，在过去，非洲的干旱继续有助于牧民维持对不利于农业的广袤土地的控制。有些情形下，农夫、牧人和狩猎者之间作出共生安排，持续好几个世纪，甚至数千年，帮助人们克服气候波动、生存下来。

11. 关于撒哈拉地区的北非人是否早在公元前 9 500 年就已经驯养牲畜的问题，学术界仍在进行重大辩论。公元前 7 700 年后，很明显，撒哈拉地区已经形成了放牧经济和文化体系。考古学家提出，有两种古代传统成为现代土著人民的基础：一是与撒赫勒地区的畜牧文化有联系，属于扩展到整个西非地区的富拉尼文化体

系的一部分，另一种是图阿雷格人的牧骆文化，他们的语言和文化属于撒哈拉地区和整个北非较大的阿马兹格/柏柏尔文化体系的一部分。

12. 撒哈拉地区的气候波动和长期干旱，导致原始的图阿雷格文化和原始的富拉尼文化向南移动，拓展了传统牧业的范围。今天的富拉尼牧人(称为姆博罗罗或乌达比人)，其文化和经济祖先可追溯到至少 7 000 年前。

13. 东非和南部非洲的牧业传统同各民族从尼罗河流域移出有关。大多数现代牧民或是源于非洲之角的库希特语系的一部分，或是从尼罗河流域一波一波移徙到东非各地的尼罗河语系。主要的尼罗河流域移徙约开始于 4 000 年前，约 2 000 年前终于抵达南部非洲。尼罗河语系和库希特语系包括狩猎采集者和牧民，遭遇了甚至更为古远的人口，包括南部非洲的哈扎比人、桑达韦人和科伊桑人。

14. 东非的牧人比农业人员至少要早 1 500 年。非洲气候的改进导致班图语民族大量迁出喀麦隆，最终覆盖了非洲的三分之二地区。班图语人口属于农牧民，他们同更古老的狩猎采集民族相遭遇，开辟了大片库希特语系和尼罗河语系牧民区。

15. 牧业和农业直到最近才扩展到南部非洲。在数千年期间，一个采采蝇(舌蝇属)带限制了东部非洲与中部非洲之间的移徙。采采蝇能使人染上昏睡病，使牲畜感染锥虫病。

16. 大约 2 000 年前，中部和南部非洲的土著牧民第一次接触。目前流行的遗传学理论认为，现在坦桑尼亚联合共和国北部地区的达多格/巴拉卑格族牧民设法通过狭窄的无采采蝇走廊，同中部科伊桑语系民族(可能是克维族或有关民族)相连接。南部非洲科伊桑族的一支，科埃科埃族或纳玛族，吸纳了东非的绵羊和牛文化。他们还对其社会作了实质性文化、经济调整，进而扩展到南部非洲各地。在此之前，南部非洲所有人都是狩猎采集者。

17. 讲班图语者通过同一个走廊，约 800 年前定居在相当于现在南非的地方，距欧洲人对该区域进行殖民统治只有数个世纪。今天，争取土著地位的主要牧民团体包括各类科埃科埃牧人(格里夸人和纳玛人)，以及纳米比亚北部传统的辛巴族牧人。

三. 殖民时期法律歧视

18. 殖民主义属于复杂的话题，经历此现象的方式多种多样；它对非洲区域产生了不同的长期性影响。总体而言，人们有理由说：欧洲人占领非洲，是为其自身经济需求而攫取宝贵资源。这一掠夺需要手工劳动。欧洲殖民者注重以农业人口(他们人数更多，定居生活)为其掠夺性经济的劳力资源。这样，殖民定居者与农业人口之间的关系比殖民者与狩猎采集者(在多数情形下他们被视为原始、不可

靠、无劳力价值)之间更为密切,发生了语言转让;农业人口有更多机会接触殖民治理制度。

19. 此外,欧洲人在征服游牧民族方面遇到一定的困难,游牧民族有武器,惯于捍卫自己的领土。埃塞俄比亚是牧民众多的国家,大多数情况下,欧洲人都无法治理该国。法国同撒哈拉地区的图阿雷格族冲突不断,姆博罗罗族基本上不在殖民当局管辖范围之内。马赛人和东非的其他牧人同欧洲侵略者发生了若干次暴力冲突,最终与英国政府签订了一系列条约。

20. 西欧也经历了重大经济变革,有着长期的封建和封建后土地所有制,在那里,大多数游牧活动受到压制,或被推挤到现代国家制度的边远角落。土地保有的法律制度是为方便欧洲人而设立的,确保有可靠的劳力供应,不让非洲人拥有最好的耕地,并在欧洲列强之间划分政区边界。所有这些做法对于非洲土著牧民而言都是陌生的,同非洲生态环境毫无关系。

21. 渗入进非洲法律的欧洲思想是以“无主物”和“无主地”的概念为基础的。“无主物”是指“不为任何人所有的东西”,因而任何人就可以拥有它。“无主地”的概念同欧洲人认为所发现的土地不为任何人所有或无监护人的理念密切相连。牧民基本上是游牧性质的,因此,欧洲人很容易声称牧民所居住的土地属于“无主地”。

22. 非洲从殖民时期向殖民后阶段转变时,土著牧民大多又被国家边缘化,社会文化方面受到更大歧视,而且也丧失了土地安全。从独立阶段至今,这一轨迹基本上没有多少变化,土地权利不断受到侵蚀,牧民受到正规治理当局的严重排挤。在大多数殖民后国家,牧民的传统当局或机构得不到国家承认,或得到的地位比执政党和以国家为基础的机构还要低。

23. “无主物”的概念形成了一个法律理由,据此可以不承认土著土地保有制,而赞同欧洲人有关定居性的被殖民民族的狭窄定义。拟定该思想理由产生了若干副作用,其中包括这样的观点,即:有一个时间性和等级制的世界秩序,狩猎采集者被视为最野蛮(因而无人性、不配拥有公民身份、权利或尊严)。这一秩序从下到上,依次为游牧牧业、农牧业和自给性农业,最终导致十八世纪非洲好几个地方形成了封建农业和贸易帝国。

24. 现代非洲法律保持了这一偏见,法律和宪法制度未能承认不定居的土著狩猎采集者的传统资源权或其传统的治理体制。尽管迁移性放牧是适应非洲气候和维护生态系统的重要手段,但这一重要性却没有体现在土地保有制法律中,这些法律基本上是以殖民立法和规范为基础的。

25. 正是对一起非洲的案件的判决,才最终宣布在外国征服的情形下,不得以“无主物”概念作为法律原则。在此方面,国际法院关于西撒哈拉案的咨询意见至关重要。法官福阿德·阿蒙指出:

直到临近二十世纪时，在所有时期都采用“无主物”概念作为征服和殖民化的理由——这一点应受谴责。众所周知，在十六世纪，弗朗西斯科·德维多利亚对利用此概念剥夺美洲印第安人土地提出抗议。西班牙杰出的法学家和教规学者瓦特尔[……]采用的办法，在 1885 年柏林会议上几乎无人响应。然而，今天应采用的，正是这一办法。²

国际法院的裁定应当意味着游牧民拥有与持产权证的城镇地主一样的土地权。实际上，情况并非如此；在非洲，由于这一殖民时代的传统，土著民族在法律上亦然处于不利地位。

四. 人权问题概述

26. 土著牧民要求国家立法同《联合国土著人民权利宣言》相一致。其基础显然是作出安排，参与政治制度；在土著人民的领土内，允许他们自行决定使用自然资源的方式，正式承认他们的土地保有和权力，在对话和同意的基础上进行决策。

27. 紧张局势和不平等影响到与现代非洲土著牧民权利相关的许多问题，其中包括：

(a) 占据传统领土的权利；

(b) 参与有关牧场和养护的决策权；

(c) 被列入全国人口普查的权利，以增加人口统计数据的准确性；

(d) 享受开发地下矿物和其他矿产品所带来的利益的权利；

(e) 国家承认土著人民的机构(传统权力机构和决策机构)；

(f) 承认牧民的土地使用权和相关权利，保护未经同意不得征用土地的基本权利，特别是在采矿和重新安置人群的情形下；

(g) 农业政策公平合理，把畜牧业认定为合法的生活方式、习惯土地使用制和参与决策；

(h) 土著牧民全面参与指定和治理保护区及世界遗产地点的工作；

(i) 处理国家官员及警察和军队成员不公平地对待土著人民的腐败行为。

28. 若干西非国家已开发了所谓的“牧业守则”。“守则”倾向于巩固有关土地使用、权利和发展的农业观，大多数土著人民对“守则”持严厉批评的态度。

29. 最近发生了一些积极的变化，包括尼日尔、肯尼亚境内有所进步，埃塞俄比亚的政治制度进行了重组。这些变化，加上人们日益认识到畜牧业比农业能

² 见 <http://www.icj-cij.org/docket/files/61/6204.pdf>。

更好地应对气候不稳，表明对土著牧民所受法律歧视提出挑战的时机已经成熟。这一挑战还必须导致各方承认土著机构和决策为国家与土著公民关系的一部分。

30. 在关于非洲牧业和牧民权利的国家政策方面，有着很大的改进余地。采矿和修筑堤坝，是非洲大多数牧民严重关注的问题。牧民并不一定否定采矿的利益，但他们关注以下各项：

- (a) 水表污染，特别是铀矿开采造成放射性污染；
- (b) 在有关传统领地内采矿特许权的决定方面，土著人民同意和参与；
- (c) 维护迁移性放牧走廊，即使在进行开采活动的地方也是如此；
- (d) 公平分享采矿收益，造福土著人民和领土；
- (e) 水坝对环境有重大影响，改变疾病动态并限制了牲畜用水；
- (f) 土著人民参与有关在其领土内筑坝或影响其领土内水道的决策。

五. 气候变化

31. 气候的不稳定对非洲大陆产生了重大影响。大陆上的所有地区都受到影响，牧民旱地特别容易遭受干旱和突发洪水。有一种普遍的理解，认为旱地不具有应付气候波动的韧性。这是农业偏见的一部分。只要在干燥时不过度放牧，而且最终会下雨，非洲草原总能恢复得很好。正是因为这个原因，牧民的流动性、土地使用权和水权才显得如此重要。

32. 同样，外部有这样的看法，即：牧民很容易受气候不稳影响。干旱确实造成很大压力和创伤，对气候敏感的疾病也在增多，但畜牧业在非洲形成的背景是土壤贫瘠，这就鼓励对自然资源进行可持续利用和人口流动。在当前不稳定的情形下，牧民所获得的知识 and 适应性乃是宝贵财富。农民比牧民更有可能在干旱中饿死。

33. 牧民们如何能密切与非洲各国政府和联合国机构的合作、以应对气候变化的影响？对此问题，牧民们颇感兴趣。其中一些问题如下：

- (a) 土著人民参与国家适应和气候变化决策；
- (b) 土著牧民能获取有关气候变化和气象预报的信息，包括中期气候预测，以减少旱涝风险；
- (c) 土著人民参与天气和气候监测，并定期与政府处理水、牲畜和生物多样性养护的部门沟通；
- (d) 在干旱发生之前就建立平台，避免就用地、用水发生冲突；
- (e) 利用传统机构帮助解决冲突，防止在出现极端天气事件时发生暴力；

(f) 能够出入保留地，包括在极端干旱期间受保护的一些地区；

(g) 保护地下水源，特别是维持绿洲的地下水源，因为矿业和工农业过度用水，可能破坏绿洲生物多样性，从而危及整个区域；

(h) 推广新技术，以协助土著牧民应对与气候相关的影响，包括使用远程信息技术提供气象和气候预报，以及推广移动电话技术和当地市场牲畜价格信息系统(一定距离内的最佳价格)；

(i) 制定关于损失和损害的国家政策，帮助牧民保护其牲畜的遗传多样性及其繁殖率，包括土著人民开发的牲畜遗传权利，并建立基因库或投资计划，利用帮助牧民从极端气象打击中恢复。

六. 结论和建议

34. 若干联合国机构，包括联合国开发计划署、联合国粮食及农业组织和国际农业发展基金，在非洲对农业政策影响力很大。可以邀请这三个机构协同生物多样性公约秘书处、联合国防治荒漠化公约秘书处和联合国气候变化框架公约秘书处等联合国其他实体，召开关于非洲畜牧业、土著人民权利和适应气候变化的研讨会。

35. 土著问题常设论坛继续同非洲人权和人民权利委员会保持接触。同时，可能更多地注重确保有关土著畜牧业的国家政策符合《联合国土著人民权利宣言》和非洲人权和人民权利委员会 2003 年的报告。

36. 国际自然及自然资源保护联盟(自然保护联盟)推出了全球旱地倡议；可将其提交给那些希望更多了解非洲地区土著牧民的各方面。例如，联合国各机构和土著人民问题机构间支助小组的成员可能希望更多地了解非洲旱地牧民的现状。这一信息可能影响和改进在基于权利的样式内、国家和区域支持生态系统恢复力的决策。

37. 非洲土著牧民关注他们与联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)世界遗产地点公约的关系。常设论坛继续与教科文组织世界遗产委员会保持接触，但也需要与其他机构(如教科文组织世界遗产中心、非洲世界遗产基金、自然保护联盟世界遗产方案和位于世界遗产地点内的非洲土著人民机构)进行接触，进一步讨论对提名程序和遗产地点治理加以改进。

38. 教科文组织地方和土著知识系统处、气候变化公约内罗毕工作方案秘书处和世界气象组织表示有意支持非洲国家为非洲的适应和气候决策开发包容性的平台。这些机构需要同其他相关机构和土著人权利持有人合作，制定把传统知识纳入国家决策的框架和资源工具包。

附件

非洲土著人民协调委员会的案例研究

1. 非洲土著人民协调委员会参与了涉及牧民的好几项措施，以帮助改善国家与土著牧民之间以及牧民与定居民族之间的对话。

2. 为土著牧民创建空间规划和宣传机会而使用了参与性测绘及相关技术；与此相关的材料清单如下：

(a) 乍得南部姆博罗罗土著牧民的参与性测绘 2012 年报告，其中讨论迁移、气候影响和冲突的问题 (http://ipacc.org.za/uploads/docs/ChadReport_Nov2012.pdf)；

(b) 关于非洲境内适应气候变化、土著畜牧业、传统知识和气象学的宣言，这是 2011 年 11 月 7 日至 9 日在恩贾梅纳举行的会议的成果 (http://ipacc.org.za/uploads/docs/N%E2%80%99Djamena_Declaration_eng.pdf，也有法文版)；

(c) 2011 年委员会关于在适应政策方面应用传统知识的传单 (<http://ipacc.org.za/uploads/docs/Adaptation.pdf>)；

(d) 2009 年委员会的报告，内容涉及关于土著人民为环保宣传目的利用地理空间技术的会议 (http://ipacc.org.za/uploads/docs/Windhoek_English_Second_Edition_Web.pdf)；

(e) 2008 年委员会关于在遗产教育中使用新技术、参与性测绘和传统知识、以支持可持续发展的报告 (http://ipacc.org.za/uploads/docs/090505b_ESDcomposite_report_Africa08_final.pdf)；

(f) 委员会第一次泛非气候变化会议，2008 年 11 月 5 日至 10 日在摩洛哥马拉喀什举行 (http://ipacc.org.za/uploads/docs/Marrakech_English.pdf)。

3. 关于本主题，可进一步参阅“非洲的土著人民和气候变化：传统知识和适应战略” (<http://www.charapa.dk/wp-content/uploads/Indigenous-Peoples-and-Climate-Change-in-Africa-final-draft.pdf>)。