

大会

Distr.: General
21 October 1999
Chinese
Original: English

第五十四届会议

议程项目 113

世界土著人民国际十年活动方案

世界土著人民国际十年活动方案

秘书长的报告

目录

段次 页次

一. 导言.....	1-5	2
二. 概览.....6-17.....		2

一. 引言

1. 大会 1997 年 12 月 12 日第 52/108 号决议决定任命联合国人权事务高级专员担任世界土著人民国际十年(1995-2004 年)协调员,并在以后的决议中请联合国人权事务高级专员通过秘书长提交关于国际十年活动方案执行情况的年度报告。人权委员会 1999 年 4 月 27 日第 1999/51 号决议请高级专员向大会第五十四届会议提交一份审查国际十年活动方案执行情况的中期报告,包括指出实现国际十年目标的障碍和提出克服这些障碍的建议。该决议请高级专员在编写这份报告时考虑到各会员国、专门机构、土著人民组织和其他有关机关的意见。

2. 本报告提供关于联合国系统、包括各专门机构和其他政府间组织所进行的有关土著人民的活动的资料。由于从各国政府、非政府组织和土著组织所收到的资料不多,因此没有将其列入本报告期内。

背景:国际十年的目标

3. 大会 1993 年 12 月 21 日第 48/163 号决议宣布了世界土著人民国际十年。国际十年的目标是加强国际合作,解决土著人民在人权、文化、环境、发展、教育和保健等领域所面临的问题。国际十年的主题是“土著人民:行动伙伴”。

4. 大会 1995 年 12 月 21 日第 50/157 号决议通过了其附件所载的国际十年活动方案。除了国际十年的总体目标外,大会还指出了若干特定的一般目标,特别是:(a) 由联合国系统各专门机构以及其他政府间机构和国际机构制订有利于土著人民的活动;(b) 向土著和非土著社会灌输关于土著人民的境况、文化、语言、权利和愿望的知识;(c) 促进和保护土著人民的权利;(d) 执行所有高级别国际会议有关土著人民的建议,包括在联合国系统内成立一个土著人民常设论坛的提议;(e) 通过联合国土著人民权利宣言草案,并进一步制订保护和促进土著人民人权的国际标准和国家立法。大会提议应根据能改善土著人民生活的可以量化的成果来评估国际十年,而且应在国际十年中期和结束时各进行一次评价。

5. 第 50/157 号决议附件所载的活动方案开列了应由各主要行动者执行的提议或活动清单,其中有 38 项涉及政府间组织,并强调在规划和执行国际十年活动方案时必须同土著人民协商和合作。大会、人权委员会、

促进与保护人权小组委员会随后的决议均建议人权事务高级专员办事处以及联合国其他组织和专门机构在国际十年方案下开展更多活动。本报告审查这些活动能够付诸实行的程度。

二. 概览

6. 从联合国系统几个组织收到的或它们以其他方式提供的资料表明,过去五年,在制订专门针对土著人民问题的政策方针、方案活动和协商机制并为此提供具体资金和人力资源方面均有演变。诸如国际劳工组织(劳工组织)或联合国开发计划署(开发计划署)等若干组织表示,由于国际十年,它们都开展了倡议或决定审查其有关土著人民的方案和政策。联合国系统一些组织提供了关于其活动的资料,但表示它们也管理许多关于土著人民的国家一级项目。

7. 在整个联合国内,土著人民问题正处于不同的演变阶段。劳工组织早在 1920 年代就开始致力保护土著权利,于 1957 年具体拟订了一项关于土著和部落居民公约,而且自 1989 年以来唯一两项专门涉及土著人民的国际文书都是它的功劳。高级专员办事处投入处理这个问题是在 1970 年开展一项关于对土著居民的歧视的特别研究时开始的,而它与土著人民正式建立联系则始于 1982 年土著居民问题工作组成立之时。世界银行于 1982 年首次通过关于土著人民的政策方针。对于这些组织来说,国际十年提供一个机遇,以便更新、审查和加强其进行中的活动。其他一些组织的任务规定虽包括土著人民,但他们只是其活动所针对的易受伤害群体的一部分,而对于这些组织来说,国际十年激发它们进行内部审查,使它们认识到土著社区的文化特征和特殊需要。世界卫生组织(卫生组织)、世界知识产权组织(知识产权组织)、亚洲开发银行(亚银)和开发计划署就是例证。由于联合国一些组织目前正在积极制订具体的行动纲领,因此可以说大会的目标现正由联合国愈来愈多的组织和机构付诸实现。但也应当指出,几乎所有联合国活动都会在某程度上影响到土著人民,而且土著人民在其中都有正当利益。

8. 在审查联合国各组织提供的关于其本身的政策和方案方针的资料时,可以指出的是,劳工组织第 169 号公约和关于土著人民权利的宣言草案——即使后者尚未经大会通过——往往在联合国机构审议有关定义、协商与社区参与、土著政治和社会体制或发展方面优先事项等问题时,为它们提供指导。其他机构则表示,虽然

它们进行了若干有利于土著社区的活动,但它们却没有制订政策指示,世界粮食计划署(粮食计划署)就是例证。没有关于土著人民的普遍标准为整个联合国提供指导,而实际上联合国各组织不是没有采取任何特定方针,就是根据不同的程序制订方针,包括根据内部和外部协商的结果制订,并将劳工组织第 169 号公约、宣言草案或一些其他文书的内容列入。

9. 在国际十年期间,联合国若干组织已开展或正在执行各种具体的方案和项目。联合国其他机构则指出,尽管它们没有为土著人民拟订具体的方案,但他们的社区可以受益于以易受伤害群体为对象的活动。联合国所有主要的组织和专门机构目前都正在开展或计划开展关于土著人民的具体活动。

10. 联合国日益众多的组织,包括知识产权组织、卫生组织、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、开发计划署和世界银行,都正在同土著人民进行协商,以协助它们就土著问题制订内部准则和拟订整体战略大纲。联合国一些组织表示它们在国家一级项目方面咨询土著人民的意见。在某些情况下,这可能也意味土著人民积极参与某一项目各阶段的工作。例如,劳工组织的兴办合作社和其他自助组织协助土著和部落社区自力更生区域间方案旨在协助土著社区设计和执行自己的发展计划和倡议。在可以断定的范围内,这些协商大大增加了土著人民对联合国各组织方案规划的投入。事实上,就联合国若干组织来说,在国际十年之前,土著人民几乎从未跨过它们的大门,但这些协商却甚至可能促成一次备受欢迎的小规模剧变,因为他们传统上都不愿意同非政府组织有任何交往。

11. “土著人民:行动伙伴”这个主题和成立常设论坛的提议内含的概念是,土著人民和组织应有参加联合国决策机关的公认权利,而且在影响他们生活各个领域的国际政策拟订和制定方面,应发挥正式或体制性作用。人权委员会一个工作组正在讨论成立常设论坛的提议,这个论坛除了别的以外,最终可能成为整个联合国系统关于土著事项的主要咨询机关,而目前正在审议土著人民如何可以成为该机关成员的问题。在该常设论坛成为现实之前,土著人民将在相当不同的基础上继续参加联合国个别组织。同土著人民的协商往往在临时基础上进行,而由此种协商产生的建议不一定获得任何机构的确认。联合国系统中只有少数几个部门建立了正式渠道,让土著人民参与它们的活动。也许唯一的两个例

外是人权方案和生物多样性公约缔约方会议,后者最近设立了一个关于公约第 8(j)条的工作组。

12. 第 50/157 号决议附件所载的国际十年活动方案开列了各项目标和主要行动者所应进行的活动。就目标来说,已收到关于下列方面的资料:联合国系统正在进行的发展活动(A.2 段);各高级别会议建议的执行情况和在成立一个土著人民常设论坛方面的进展(A.5 段);制订标准的工作,特别是土著人民权利宣言草案的拟订情况(A.6 段)。收到了一些关于促使土著人民能够并有权参与联合国系统活动的资料(A.4 段)。国际十年的一个主要目标是向非土著社会灌输关于土著人民的境况、文化、语言、权利和愿望的知识(A.3 段)。新闻部印制了一种海报和一些宣传资料,而非政府组织联络处则通过其非政府组织网出版了一份供分发的土著问题摘要。但是,联合国迄今尚未开展一个全面提高公众认识的方案。

13. 在 8 月 9 日正式庆祝的世界土著人民国际日,已成为日内瓦和纽约两地一项参加者众多且广收宣传之效的盛大活动。在纽约,活动重点主要是为联合国各组织提供一个论坛,以便同土著代表会晤,交流有关活动的信息。在日内瓦,土著人民通过上午举行的一系列歌舞、故事和音乐活动,庆祝自己的文化,新闻媒体不仅对这次活动而且对土著人民关注的事项和期望都广为报道。但是,在各高级别会议上并没有就国际十年举行正式庆祝活动,而联合国邮政管理处也没有发行特别系列的邮票。

14. 曾要求联合国人权事务高级专员办事处在国际十年内进行 15 项活动。其中一些基础设施方面的提议(设立协调单位、借调工作人员、成立咨询小组等)以及有关研究金方案和人权培训的活动现正付诸实行。已开始初步工作,通过举办关于土著媒体的讲习班并就此采取后续行动,向土著人民提供更多关于联合国方案的信息。此外,高级专员办事处已建立一个土著组织数据库。高级专员办事处在其预算范围内,根据联合国各立法机关的建议,就关注的相关主题举办了数次会议。

15. 收到了关于联合国系统各组织就土著人民设立的协调中心、方案和基金以及促使土著人民参与的机制的资料(B.30、31、32 和 36 段)。高级专员办事处同联合国系统各组织和机构合作,正在最后拟订大会提议的指南(B.33 段)。高级专员办事处和劳工组织自国际十年开始以来即定期组织机构间协商,而诸如开发计划署、知识产权组织和卫生组织等组织也举行了机构间

协商,就特定主题交换信息。根据所知,没有任何联合国组织正在筹建一个关于对土著人民有重大意义的事项的国家立法数据库(B.39 段)。

16. 在执行国际十年活动方面遇到的两个问题是;现有的人力资源有限,缺乏开办活动本身的经费。根据所得资料,联合国各组织中只有四分之一为土著人民或国际十年指定一个协商中心或单位。1995 年 1 月至 1999 年 10 月期间,对大会设立的国际十年自愿基金提供捐款作为国际十年活动经费的总额约为 110 万美元。三个国家提供了超过 70%的捐款,其中一个为丹麦,占 40%。目前没有足够的经费完成咨询小组和高级专员为 1999 年核可的方案,也没有经费执行 2000 年的方案。

17. 宣布世界土著人民国际十年为世界各地土著人民带来了满怀希望。它制订了一些虽雄心勃勃但却切合现实的目标。实现国际十年的一些目标——通过一项宣言并在联合国内成立一个土著人民常设论坛——取决于会员国的意志和谈判的进展。人权事务高级专员表示支持这个进程,愿意随时以各种方式进行合作,使这两项重大目标能付诸实现。关于国际十年的其他目标以及使土著人民能够对联合国系统寄予更广泛信任的问题,国际社会必须重新作出承诺,致力改善土著人民的生活。兹建议各国政府考虑在 2000 年举行一次会议,届时可以拟订并核可具体的切实可行项目,特别是机构间活动。这也为国际社会、各国政府和联合国各组织提供一个机会,让它们表明对世界土著人民的支持。
