联合国 E/2004/82

经济及社会理事会

Distr.: General
25 June 2004
Chinese
Original: English

2004 年实质性会议

2004 年 6 月 28 日至 7 月 23 日，纽约

议程项目 14(h)

社会与人权问题：土著问题常设论坛

秘书长关于世界土著人民国际十年协调员所提出对联合国系统开展与国际十年有关的活动的初步审查的报告*

摘要

关于世界土著人民国际十年的本次初步审查联合国各机构、基金、其他国际组织和秘书处提供的资料提供了关于联合国人权事务高级专员办事处和联合国系统在 1995 年至 2004 年期间开展的活动的概述。概述中包括了七个国家和六个土著组织提供的资料。报告最后部分指出在以下方面取得的进展：土著问题上的机构间合作、建立土著问题常设论坛以及人权委员会特别报告员关于土著人民人权状况和基本自由的立场和载于大会通过的《活动方案》的各项活动的实施。但是，尽管在十年框架范围内取得重大机构性发展，报告承认土著人民在许多国家依然是最贫困、最边缘化的群体之一。报告还指出，通过一项土著人民权利宣言，作为十年的一个主要目标尚未实现。报告认为，有关会员国和国际社会还需要进一步努力，确保全世界所有土著人民享受充分的人权，他们的生活条件得到真正，且可衡量的改善。

* 本报告是在文件管理股规定的截止日期之后提交，以便将各国和非政府组织提供的补充资料编入报告。

04-40550 (C) 150704 150704

一. 背景

1. 本报告是根据 2003 年 7 月 25 日第 2003/306 号决定提交经社理事会，提供了关于作为国际十年协调员的人权事务高级专员开展的活动的情况和分析，并且概括介绍了联合国系统各部门和组织、会员国、土著人民、非政府组织以及其他各界提供的资料。国际十年将于 2004 年 12 月结束，预计，将向理事会 2005 年实质性会议提交关于国际十年的进一步报告，其中将包括有关各方提供的补充资料。

2. 世界土著人民国际十年是由大会 1993 年 12 月 21 日第 48/163 号决议宣布，并自 1994 年 12 月 10 日开始和 2004 年 12 月 10 日结束。转年，1994 年 12 月 23 日大会第 49/214 号决议决定十年将有一个活动重点以落实其目标，并决定其主题将为“土著人民：行动的伙伴关系”。大会 1995 年 12 月 21 日第 50/157 号决议通过了十年《活动方案》。十年的主要目标是加强国际合作，解决土著人民在人权、环境、发展、保健、文化和教育等领域面临的问题。大会还进一步查明了以下具体目标：

(a) 联合国系统各专门机构、其它国际机构和国家机构、以及各个社区和私营企业均应特别注意有利于土著社区的发展活动；

(b) 教育土著和非土著社会了解土著人民的处境、文化、语言、权利和愿望，包括特别是努力同联合国人权教育十年合作；

(c) 促进和保护土著人民的权利,增强他们的选择能力,使他们能够保留自己的文化特性,同时可以参与政治、经济和社会生活,要充分尊重他们的文化价值、语言、传统和社会组织方式；

(d) 进一步实施所有高级别国际会议提出的有关土著人民的建议,特别是考虑实施世界人权会议关于在联合国系统内为土著人民设置一个常设论坛的建议；

(e) 通过联合国土著人民权利宣言草案和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,包括监测和保障这些权利的有效手段。

3. 除了上述一般性目标以外，大会还就若干联合国纪念活动提出建议，并就主要作用者可开展的活动提出建议，其中包括协调员、当时的人权中心，也就是现在的联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）、秘书处的新闻部、联合国系统、区域组织、会员国、土著人民和非政府组织以及其他各界。在通过《活动方案》的第 50/157 号决议以及与十年有关的后来的各项决议里，还载有一系列其他要求，包括关于对提高土著人民参与十年活动的规划和实施过程的程度和有效性给予特别关注的建议。

4. 在国际十年期间，秘书长和国际十年协调员每年都向大会、人权委员会和土著居民问题工作组提交报告。在十年的中期，向大会提交了一份审查报告。[1] 如

果会员国要求提供关于所开展的活动的进一步详细资料，特别是国际十年协调员开展的活动，建议理事会审议这些报告。

5. 为了全面审查国际十年，人权高专办致函各国、联合国系统各组织、土著人民和非政府组织，特别要求提供可协助协调员评价十年期间取得的进展并查明土著人民在十年结束时依然面临的挑战的资料。

6. 截至 2004 年 5 月 20 日，收到 7 个会员国、16 个联合国部门和组织以及 6 个土著人民组织提供的资料。协调员愿借此机会感谢那些提供了详细的书面资料的国家和组织，这些资料被摘要列入本报告。联合国机构提交的资料的全文载于本报告增编；各会员国以及土著人民提供的资料的全文，可向人权高专办秘书处索取。该办事处正在举行一系列参与性协商会议，作为其评价国际十年的工作的一部分。办事处举办了关于国际十年的一次协商会议，并且在人权委员会第六十届会议、四月份在利马举行的美洲土著妇女第四次大陆会议以及土著问题常设论坛第三次会议期间散发了调查表。办事处计划在 2004 年七月举行的土著居民问题工作组会议和九月举行的土著人民权利宣言草案工作组会议期间进行进一步协商。人权高专办将与世界土著人民国际十年自愿基金咨询小组成员合作，于 2004 年 7 月 15 日和 16 日在日内瓦举办为期两天的研讨会，评价为土著人民设立的两个自愿基金在国际十年期间开展的活动。还将在 8 月 6 日和 7 日在巴塞罗那举办的世界青年节期间对土著研究金方案进行评价，将有大约 70 名受益于十年期间拟定的人权高专办人权培训方案的土著人士参加这次活动。关于这两次评价的全面报告将列入十年的任何进一步报告。

二. 《活动方案》的执行情况

协调员和人权高专办的活动以及人权方面的发展

7. 国际十年协调员负责促进大会第 50/157 号决议概述的各项目标，落实《活动方案》第 11 至 25 段列举的专门为了执行人权方案开展的各项活动。报告的下一节审查了协调员旨在促进十年目标的各项举措以及关于人权活动实施情况的报告。人权高专办 1995 年至 2004 年期间开展的人权领域的主要活动清单载于本报告的增编。

8. 国际十年活动方案列出为协调员和人权高专办提出的建议。[2] 这些建议包括设立一个土著人民股、借调符合要求的土著工作人员以及建立土著研究金方案。上述建议均已得到实施，本报告提供了进一步的资料。还要求协调员成立一个咨询小组和一个董事会，[3] 这两个机构业已设立。还要求协调员就土著人民关心的问题举行会议；建立一个土著人专家名册；鼓励各国政府、联合国机构和土著人民之间的伙伴关系方案，发展人权方面的培训。咨询小组第九次会议建议协调员编写一本关于国际十年以及这十年的成就和挑战的出版物。预计该出版物将于 2005 年上半年出版。

加强国际合作

9. 十年的主要目标是加强国际合作，解决土著人民面临的各种问题。特别是请各专门机构重视让土著民族受益的发展活动。在十年期间，协调员为了执行方案的这个部分，努力促进机构间合作，并为加强土著代表与联合国系统的直接接触创造机会。

10. 人们在十年的初期认识到，联合国各机构开展的有关土著民族的各种方案差异悬殊，难以进行比较，而且这些方案大多在项目领域外不为人所知。秘书长在1996 年提交大会的关于联合国有关土著民族的各种机制的审查报告确认，联合国各组织的确为土著民族开展许多项目，但没有为促进土著民族的权利和发展进行有效的机构间合作。

11. 为弥补这一不足，在十年期间扩大了由人权事务中心和国际劳工局在 1994 年之前建立的非正式机构间协商。这种协商后来含括了联合国系统的大部分组织，例如世界卫生组织（卫生组织）、世界知识产权组织(知识产权组织)、联合国粮食及农业组织(粮农组织)、世界粮食计划署(粮食计划署)、联合国开发计划署(开发计划署)、联合国训练研究所(训研所)、联合国妇女发展基金(妇发基金)、国际农业发展基金(农发基金)、《生物多样性公约》秘书处、联合国贸易和发展会议(贸发会议)、联合国人类住区规划署(人居署)、联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、联合国儿童基金会(儿童基金会)、世界银行和美洲开发银行。机构间协商的年度会议提供了交流关于土著问题的资料的机会。由于年度会议在土著居民问题工作组会议期间举行，因此还促进了同土著民族代表的接触。各常驻代表团也应邀与会。这些会议使各机构能够加深了解在其他部门开展的关于土著民族的项目和方案，并促成各机构合作开展联合活动。在十年框架内，劳工组织、教科文组织、知识产权组织、训研所和卫生组织在人权高专办主办的土著研究金方案中开展协作。八年来，该方案已为来自土著社区的专家提供了最长达六个月的关于联合国和人权问题的培训。劳工组织与联合国各机构和训研所合作，为土著代表发起了一个关于谈判和解决冲突技巧的类似方案，侧重点是其《关于土著和部族民族的第 169 号公约》。

12. 在促进和鼓励关于土著问题的机构间合作以及各机构和方案与国际土著民族运动的直接接触方面，土著居民问题工作组也发挥了重要作用。联合国各机构为土著民族举办了非正式的情况介绍。例如，开发计划署和世界银行组织了同土著代表的协商，以阐述其内部政策指导方针。劳工组织举行了关于其《第 169 号公约》的情况介绍。

13. 联合国各机构合作主办了一些讨论会和讲习班，目的是增加土著人民的参与、汇集经费并扩大联合国系统的投入。此种活动的一个好例子是 2001 年在博茨瓦纳举行的关于非洲文化多样性的讨论会。参加的有政府官员、土著组织和人

权专家、包括人权事务委员会土著人民人权和基本自由情况特别报告员和少数群体问题工作组一名成员。此外，劳工组织、教科文组织和卫生组织还支助其各自工作领域内的专家参与讨论会。在开发计划署驻地协调员的协助下，还与联合国国家工作队的代表和与会者进行了为期一天的讨论。作为后续行动，教科文组织、劳工组织和人权高专办共同出资，在喀麦隆为中非各国林居土著民族举办了人权训练讲习班。开发计划署和若干非政府组织在为土著民族设立的两项自愿基金方面与人权高专办密切协作。开发计划署提供协助，就发给土著组织的一些项目赠款开展后续行动。非政府组织土著民族文献、研究和信息中心及土著事务国际工作组与联合国土著民族旅费基金进行密切合作。

14. 人权高专办还同人居署合作开展联合活动，编写关于土著民族与适当住房权问题的出版物，并与儿童基金会因诺琴蒂研究中心合作编写关于一份土著儿童的文摘。最近，为建立开发计划署国家办事处的人权能力而开展的人权高专办/开发计划署加强人权方案增加了一个土著问题构成部分。该项目是为了增加开发计划署以及联合国国家工作队对土著民族权利问题的注意和理解，促进土著人民有制度地参与联合国国家级方案的规划、执行和评价工作，并支持采用基于权利的发展办法，顾及土著人民的看法和优先事项。开发计划署和人权高专办于 2004 年 3 月在厄瓜多尔联合组织了一次试验活动，第二次试验活动将于 2004 年 6 月在肯尼亚举办。

15. 1993 年世界人权会议提议考虑设立土著人民问题常设论坛。该提议被列为十年活动方案的一个目标。常设论坛最终由经济及社会理事会第 2000/22 号决议正式设立，并在 2002 年 5 月举行了第一届会议。但这个新机构的顺利成立并不是必然的结局。只有少数会员国确信有必要在联合国内设立以土著民族为成员的高级别机构。甚至一些土著代表也对该建议表示怀疑，担心这个建议可能会导致他们丧失目前对其开放的空间。丹麦政府和人权高专办于 1995 年在哥本哈根举办的讲习班和 1996 年在智利圣地亚哥举办的第二次讲习班有助于扩大关于拟议的新机构的共识。1999 年和 2000 年，委员会授权一个特设专家组举行两届会议拟定关于设立常设论坛的正式提议。

16. 2001 年，联合国难民事务高级专员致函联合国各部门和组织的首长，请他们支持设立一个更正规的机构间小组，以便加强关于土著问题的合作，并筹备常设论坛第一届会议。各方商定设立土著问题机构间支助小组。各机构将轮流主办小组定期会议，以促进关于土著民族问题的机构间合作，并与常设论坛进行交流。

17. 秘书长请高级专员在 2002 年 5 月举行常设论坛第一届会议。秘书长、常务副秘书长、开发计划署署长、联合国人口基金（人口基金）主任、人权事务高级专员和副高级专员、土著领导人、长老、精神领袖、青年和妇女代表及各国政府代表出席了论坛。自经济和社会事务部承担常设论坛秘书处的职责以来，人权高

专办以及为促进全系统合作而设立的土著问题机构间支助小组的所有成员一直是论坛各届会议的积极参加者。

促进和保护土著民族的权利

18. 国际十年活动方案将下列各项确定为十年的目标：促进和保护土著民族的人权，增强他们的选择能力，使他们能够保留自己的文化特性，同时可以参与政治、经济和社会生活。在十年结束前通过联合国土著民族权利宣言草案将是实现这些目标的一个重要工具。

19. 人权委员会设立了土著民族人权和基本自由情况特别报告员的职位。这是保护土著民族权利方面的一项主要成绩。2004 年 4 月，委员会一致决定将特别报告员鲁道夫·斯塔文哈根（墨西哥）的任期延长三年，并建议他在 2004 年大会第五十九届会议上讲话。特别报告员将有机会恰好在审议国际十年的成果以及未来挑战之时，提请联合国最高机构注意土著民族的人权状况。[4]

20. 委员会的其他专题报告员和国家报告员、独立专家以及秘书长特别代表和各条约机构在这方面也发挥重要作用。处理基于宗教的不容忍、种族主义、人权和环境等问题的特别报告员以及其他人权捍卫者经常在其总报告和关于派往各国的代表团的报告中，列出有关土著民族的具体资料和建议。土著民族问题特别报告员多次就据称的侵犯人权案件与人权捍卫者问题特别代表联名致函各国政府。2004 年 6 月，人权委员会特别报告员年度会议将讨论如何推进关于土著民族问题的合作。

21. 各条约机构发表了关于国家报告的结论性意见以及关于土著民族的一般性评论，诸如近年来由经济、社会和文化权利委员会发表的关于适当住房权（第 7 号一般性评论）、关于适当粮食权（第 13 号一般性评论）或关于享有能达到的最高健康标准的权利的一般性评论（第 14 号一般性评论）。这些评论意见构成关于土著民族权利的大量判例。土著问题常设论坛第二届会议请秘书长分析条约机构有关土著民族的工作。这反映了土著民族对条约机构工作的关注。2003 年，儿童权利委员会举行了关于土著儿童权利的全面讨论日，包括青年代表在内的土著民族代表参加了讨论（见 www.unhchr.ch）。2004 年，一名土著专家当选为消除种族歧视委员会成员。

22. 促进和保护人权小组委员会的研究对人权问题作出分析，提议可能的新标准，向上级机构提出建议并提出供非政府组织和其他行动者采取行动的框架。在十年期间编写了关于下列四个土著问题的四份研究报告：土著民族及其与土地的关系；保护土著民族的遗产；土著民族对自然资源的永久主权；国家与土著居民间的条约、协定和其他建设性安排。这些研究为联合国土著民族权利宣言草案各有关条款提供了背景资料，并列有供会员国和国际社会采取行动的建议。除这些

研究外，小组委员会还通过了关于土著人民遗产的原则和指导方针草案，并提交给人权委员会。

23. 大会将土著民族权利宣言的通过确定为十年的一项目标。人权委员会在 1995 年设立了一个工作组，任务是审查小组委员会提出的草案。截至 2004 年 5 月，在宣言草案的 45 项条款中，有两条一读获得通过。鉴于进展缓慢，委员会 2004 年届会建议举行更多会议。2003 年，人权事务高级专员、土著问题常设论坛主席、土著居民问题工作组主席和土著民族问题特别报告员致函委员会工作组主席，强调在通过宣言方面取得进展的紧迫性。目前看来，大会不太可能在十年结束前通过宣言草案。

建立人权能力

24. 活动方案特别重视加强土著组织在人权方面的认识和实际知识，并将土著问题纳入国际人权教育十年活动方案。特请人权高专办为土著民族设立一项研究金方案。土著研究金方案是人权高专办为推进这一目标而组织的主要活动。根据该方案，由土著组织推荐的土著研究员在人权高专办进行研修，为期最长六个月。方案的受益者有机会深入了解人权知识，取得实际经验，并接受人权高专办工作人员、独立人权专家和外交官等专家的直接培训。该方案包括知识产权组织、训研所或开发计划署等若干联合国机构以及世界自然基金会和土著民族文献、研究和信息中心等非政府组织举办的简介会，以及在日内瓦劳工组织和巴黎教科文组织举办的为期两星期的简介班。

25. 该方案的目的是协助培养新一代土著人权活动家。他们既有良好的技术背景，又有实际经验，可为其社区服务。方案希望研究员返回其社区，开展自己的人权培训方案，从而产生显著的倍增效应。该方案的土著顾问建议，受益者不一定需要拥有学历，但应是其各自组织中的积极分子。这项决定确保了许多未曾有机会完成正规学业的社区活动者能够参加方案。方案之所以使用“研究金”的名称，目的是要表明一种思路，即土著人士在日内瓦接受人权培训期间，还可以与联合国各办事处结合，与其工作人员保持日常接触，使后者也能从这种独特经历中受益。

26. 该方案最初由十年自愿基金提供资助。目前，该方案已成为人权高专办的年度活动，并由联合国经常预算供资。方案最初仅使用英文。目前，方案已经扩大，包括与西班牙毕尔巴鄂 Deusto 大学合办并由该地区政府提供部分资助的西班牙语部分，以及与法国第戎勃艮第大学合办的法语部分。来自 37 个国家的超过 75 名土著人士参加了这一速成方案。该方案已成为其他联合国组织的模范。劳工组织现已设立一个类似项目。教科文组织和常设论坛秘书处也正在规划其他类似方案。在 2004 年巴塞罗那论坛的资助下，将于 8 月进行一次外部评价，邀请所有参加过和正在参加方案的研究员参与。评价结果将在协调员后续报告中提供。

27. 为支助土著研究金方案并提供方便和适用的人权培训资料，人权高专办出版了英文、法文、俄文和西班牙文版的《联合国土著民族指南》。编写指南是为了向土著民族提供实用资料，说明联合国及其各机构有关人权和发展的业务和程序。该指南已广泛分发给各土著组织。

提高人们对土著问题的认识

28. 讨论会和讲习班：在本十年中，协调员组织举办讨论会、讲习班和协商会议，以提高人们对土著问题的认识。这些问题涉及土著民族和土地权利、研究和高等教育、司法行政、条约、协定和与国家之间的其他建设性安排、媒体、土著民族的遗产（知识产权和文化财产）、妇女、非洲的多元文化、私营部门自然资源公司和人权以及可持续发展等等。本报告增编 1 列出了在本十年期间举办的各主要会议以及有关这些会议的简要介绍。

29. 讨论会为在国际一级提出敏感的、且有时具有争议的重大问题提供了机会，并使土著和政府专家会聚在一起，交流观点和经验。讨论会为听取负面经验和最佳做法都提供了空间，并提出了从各参与者和各区域汇集的建议，有助于就解决办法达成共识。结果使国际社会对土著居民的关切问题及其与众不同的文化和生活方式有了更好的理解。

30. 媒体：国际十年活动方案要求创办由土著记者组成的土著网络，并出版土著报刊。人权高专办与一些土著记者协商，同设在西班牙的新闻机构 EFE 合作，在马德里举办了一次有关土著媒体的讲习班，从而使各不同土著媒体的代表第一次进行了协商，参与者包括：美国记者和新喀里多尼亚卡纳克电台记者、加拿大土著民族电视台记者、巴拿马、肯尼亚和菲律宾三国的报纸记者以及一份社区报纸的业主——编辑。从人权高专办的角度来看，土著媒体为一种可能的交流手段，可向各社区传播与土著居民有关的国际活动的信息，并且可就侵犯人权情况发出预警。2000 年，在纽约联合国总部举办了第二次土著媒体讲习班。2001 年，人权高专办邀请土著记者出席在南非德班举行的反对种族主义、种族歧视、仇外心理和有关不容忍行为世界会议，并撰发自己的报道。在常设论坛举行第一届会议期间，该办事处同设在华盛顿的非政府组织“倡导国际”协助土著记者创办了一个国际土著媒体网站。

31. 关注非洲：小组委员会土著居民问题工作组和土著问题常设论坛都建议人权高专办作出具体的努力，举办与非洲土著民族有关的活动。鉴于这一问题在该区域较为复杂，该办事处选择就多元文化议题举办了一系列讲习班，参加者包括少数民族团体、土著居民团体和族裔团体、政府和专家、以及非洲人权和人民权利委员会的代表。在本十年期间，分别举行了下列各次会议：在坦桑尼亚联合共和国阿鲁沙举行会议，出席人员包括东非的土著民族；在马里基达尔举行会议，特别是 Amazigh 人出席了会议；在博茨瓦纳哈博罗内举行会议，出席者中有南部非

洲各国的土著人和少数族裔。劳工组织和教科文组织与雅温得人权中心合作，为俾格米人举办了一次讲习班，中非 7 个国家的土著民族代表参加。

自愿基金

32. 世界土著人民国际十年自愿基金是大会第 49/214 号决议设立的，以支持协调员开展活动。协调员根据咨询小组的意见，利用基金资助土著组织自己的项目和从事人权高专办的活动，如根据十年方案的目标举办讨论会、讲习班或从事人权培训。

33. 自愿基金在下列国家支助了 176 个土著项目：阿尔及利亚、阿根廷、澳大利亚、孟加拉国、伯利兹、玻利维亚、博茨瓦纳、巴西、布基纳法索、布隆迪、柬埔寨、加拿大、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、刚果民主共和国、厄瓜多尔、萨尔瓦多、加纳、危地马拉、印度、印度尼西亚、日本、肯尼亚、马里、墨西哥、摩洛哥、缅甸、纳米比亚、尼泊尔、新喀里多尼亚、尼日尔、尼日利亚、巴基斯坦、巴拿马、秘鲁、巴拉圭、菲律宾、俄罗斯联邦、卢旺达、南非、瑞典、泰国、多哥、乌干达、乌克兰、坦桑尼亚联合共和国、美利坚合众国、委内瑞拉。这些项目都是由土著组织提出、执行和评估的，而这些组织必须在活动结束时提交总结报告和财务报告。赠款均不超过 15 000 美元，一般平均介于 5 000 美元到 10 000 美元之间。项目包括人权培训班、为出版物提供支助、开展旨在加强土著组织的活动以及出版简讯，并特别以没有其他筹资渠道的基层组织为对象。到 2004 年 5 月为止，自愿基金在本十年内一共收到了 220 多万捐款。提交土著居民问题工作组年度会议的报告列有所资助项目的完整清单。

34. 国际十年自愿基金咨询小组第九次会议决定，建议协调员组织一次讨论会，同受益人一道评估世界土著人民国际十年自愿基金和援助土著居民自愿基金所资助活动的成效。讨论会将于 2004 年 7 月 15 日和 16 日在日内瓦举行，会议报告将作为关于十年成果的另一份报告的增编印发。

35. 截至 2004 年 5 月，国际十年自愿基金已收到了下列国家提供的捐款：丹麦(984 857 美元)、挪威(407 515 美元)、日本(301 525 美元)、荷兰(153 700 美元)、法国(94 805 美元)、新西兰(75 316 美元)、德国(72 629 美元)、加拿大(72 799 美元)、澳大利亚(47 102 美元)、希腊(30 000 美元)、智利(16 000 美元)、瑞士(14 666 美元)、沙特阿拉伯(10 000 美元)、泰国(10 000 美元)、塞浦路斯(9 490 美元)、阿尔及利亚(5 000 美元)、斐济(3 000 美元)、卢森堡(2 454 美元)、突尼斯(1 600 美元)、哥伦比亚(1 000 美元)和玻利维亚(1 000 美元)。丹麦、荷兰和挪威提供协理专家和其他合格的工作人员，为办事处有关土著人的工作提供了支助。法国和新西兰也调派顾问，协助十年要求开展的工作。

36. 联合国援助土著居民自愿基金于 1985 年设立，它向土著社区和土著组织的代表提供财务援助，以便使他们能出席土著居民问题工作组会议。大会两次扩大

到了该基金的授权范围，以便使它协助土著代表参加人权委员会拟订联合国土著民族权利宣言草案的不限成员名额闭会期间工作组以及土著问题常设论坛。在十年期间，约 560 名土著代表获援助参加了土著居民问题工作组会议，135 名代表获资助参加了宣言草案工作组会议，自 2002 年土著问题常设论坛第一次会议以来，有 77 名土著代表获得了财务支助。

37. 自基金设立以来，土著组织提出的为小项目提供支助和提供前往出席联合国会议的旅费的要求有所增加。2004 年，收到了 200 多项符合资格的项目申请，以及土著组织提出的 600 项资助旅费的申请。这些要求仅有一小部分能得到满足。不过，已作出努力，最有效地利用现有的少量资源，确保支助公平地惠及范围广泛的土著民族。

土著民族参与联合国人权事务高级专员办事处工作的情况

38. 大会建议，应特别注意提高土著民族在十年活动的规划和执行方面的参与程度和成效。活动方案建议，协调员设立一个咨询小组，由知晓土著问题的人士组成，并设立一个包括土著人在内的董事会，以便就国际十年自愿基金提出建议。

39. 为了满足大会的要求，协调员建议秘书长在有名额时任命土著人担任援助土著居民自愿基金董事会董事。此外，为了减少行政开支，决定设立一个国际十年自愿基金咨询小组，由董事会董事以及土著居民问题工作组主席和技术合作方面的一名专家组成。咨询小组同董事会的年会背靠背地举行。董事会全体董事和咨询小组 7 名成员中的 5 名成员都是土著人。土著专家主持这两个咨询机关的工作。董事会是第一个拥有土著专家、而且后来全部由土著专家组成的联合国机关，已成为联合国系统其他机构效仿的模式。例如，世界银行新设立的援助土著民族赠款机制咨询委员会就全由土著人组成。代表不同区域的土著人在整个十年期间直接向十年协调员和秘书长提供咨询意见，建议如何利用联合国的资金资助出席工作组和常设论坛会议的旅费，以及如何资助十年框架内的项目、讲习班、讨论会和其他活动。

40. 人权高专办已经邀请了约 150 名土著专家参加在十年期间举办的 15 个主要讲习班或讨论会。所有这些会议均由出席会议的土著专家主持或由其担任报告员。

41. 2002 年，人权高专办新发起了一项以土著社区为对象的人权培训方案。这个由社区领导的土著民族人权培训方案旨在鼓励和支持土著民族自己设计和组织适合社区需要的培训活动。2004 年，人权高专办将提供咨询意见、财务援助和一名人权问题专家，为不同区域的四项此类活动提供财政支助。

42. 在十年期间，澳大利亚、孟加拉国、哥斯达黎加、厄瓜多尔、新西兰和挪威等国的土著人得到了人权高专办的聘用。常设论坛秘书处现有两名土著人工作人员。

三. 联合国的庆祝活动

43. 大会第 49/214 号决议决定将 8 月 9 日定为世界土著人民国际日，并请秘书长和各国政府支持庆祝该国际日。自 1995 年以来，已经在纽约联合国总部和日内瓦联合国办事处开展了这一国际日的庆祝活动。在日内瓦，国际日的庆祝活动是在 7 月底土著居民问题工作组年会期间举行，以利用有大批土著代表来日内瓦开会的有利时机。人权事务高级专员、联合国日内瓦办事处主任和工作组主席联合组织了国际日的活动，各土著民族则推出了文化节目。

土著民族提供的资料

44. 截至 2004 年 5 月，办事处收到了下列土著民族组织就十年提交的报告：国际印第安人条约理事会（美国）、克里人大理事会（加拿大）、北方土著人民问题研究所（俄罗斯联邦）、Tamaynut 协会（摩洛哥）、印度土著和部落民族联合会（印度）和 Ocaprace 国际（喀麦隆）。

45. 国际印第安人条约理事会审查了各种进展情况、特别是人权领域的进展情况，并对设立土著民族问题特别报告员、人权条约机关有关土著民族的大量法学材料以及小组委员会专家编写的各项研究报告表示欢迎。它提到土著人参加联合国进程的机会。不过，它对在通过宣言草案方面缺乏进展提出了批评。克里人大理事会 120 多页的报告通篇对宣言草案进行了讨论，它详细说明对一些主要条款的支持，对缺乏进展提出了批评，并就如何推动讨论提出了建议。

46. 北方土著人民问题研究所和印度土著和部落民族联合会均提供资料，说明其各自区域的情况。研究所确认，对俄罗斯联邦境内有关土著民族及对一些社会——经济方案的立法依据均已得到改进。报告对持续征用土著人的土地、污染和环境退化以及土著社区持续存在的健康和教育问题表示关切。印度土著和部落民族联合会提供资料，说明了印度东北部波多人的境况并介绍了印度土著民族代表出席联合国会议的情况。该组织称，出席联合国会议对国家和邦一级政府产生了影响，它们现在对土著问题更加敏感。

47. Tamaynut 协会提交的报告强调，由于出席了联合国会议，北非各国的 Amazigh 运动得到了加强。1997 年，在日内瓦举行土著居民问题工作组会议期间设立了 Amazigh 人促进发展和人权委员会。随后，该运动积极参与了非洲土著民族协调委员会这个非洲大陆土著民族的伞式组织的创建工作。报告称，十年期间已有若干积极发展，包括阿尔及利亚《宪法》承认了 Tamazigh 语文、以及 2001 年决定设立摩洛哥 Amazigh 文化皇家研究所。Ocaprace 国际则提供资料，说明了俾格米人的境况，以及该组织为促进其生活条件的改善而采取的行动。

48. 人权高专办秘书处备有这些组织的报告全文。

政府提供的信息

49. 在提交本报告时，下列国家政府提供了信息：阿根廷、奥地利、丹麦、芬兰、墨西哥、巴拉圭和俄罗斯联邦。

50. 阿根廷提及该政府采取的重大的宪法和立法措施，特别是 1994 年《宪法》第 75(17)条承认土著民族，并保证尊重其特性，以及除其他外对双语教育、一贯占有的社区土地和参与管理其自然资源的权利。阿根廷批准了几项国际条约，包括劳工组织《第 169 号公约》和《拉丁美洲和加勒比土著民族发展基金公约》。

51. 奥地利提到其将土著民族作为目标群体的发展合作活动。这些方案的主要目标是能力建设、体制支持以及鼓励和支持文化特性。目前正在向南美洲“气候联盟”提供支助。

52. 丹麦提供过去十年期间格陵兰土著人发展的资料。其中提到自治委员会的报告将成为丹麦政府与格陵兰地方自治政府之间谈判的基础，行政和司法委员会将提议与土著法律传统有关的司法制度改革，以及为支持格陵兰语言而采取的各项活动。报告还概述最高法院关于 1953 年建造苏尔空军基地导致该地区土著社区搬迁的判决，还提到丹麦发展政策，特别是 1994 年通过的“丹麦支持土著民族战略”。目前正在修订丹麦土著民族战略。

53. 芬兰提供关于为萨米人采取的立法措施的信息。1995 年《宪法》承认萨米人有权维护并发展自己的语言和文化。2004 年，《萨米语言法》的生效加强了萨米语言权利。该法保证萨米地区内的法院和公共当局使用萨米文。依照《萨米议会法》，芬兰当局同萨米议会谈判对其重要的所有事项。报告提及，曾多次企图解决土地权利问题，但迄今没有一项建议被接受。这使政府无法批准劳工组织《第 169 号公约》。政府认为，有关土著民族宣言草案的谈判应在本十年结束后继续进行，但没有必要为此目的开展第二个十年。

54. 墨西哥报告说，政府一直积极参与国际和区域政府间进程，支持土著人参加联合国和美洲国家组织关于两项土著宣言的讨论。2001 年，墨西哥政府和危地马拉政府一起支持设置一名土著民族问题特别报告员。该报告员于 2003 年访问了墨西哥。政府支持设立常设论坛，并支持延长一名墨西哥土著专家作为政府成员的任务期限。墨西哥批准了劳工组织《第 169 号公约》。2001 年，政府批准了关于土著民族权利的宪法改革，确认墨西哥的多文化特点以及土著民族在宪法框架内的自决权。土著民族发展国家方案（2001-2006 年）已获得通过。

55. 巴拉圭提供关于巴拉圭土著研究所工作的情况。研究所是巴拉圭研究土著政策，特别是规范土著社区土地权利的政府机构。

56. 俄罗斯联邦提供关于“北方土著少数民族经济及社会发展 2011 年远景规划”国家方案的信息。该方案是确保北方土著民族的社会经济权利的一项主要国家文

书。十年的实施得到俄罗斯联邦总统的亲自监督。报告提及政府支持在 2005 年开始第二个十年。宣言草案问题工作组和设立常设论坛都得到俄罗斯联邦的支持。政府已支持土著组织俄罗斯北方土著民族协会获得经济及社会理事会咨商地位。关于保护土著民族的文化遗产，报告提及一个保护非物质文化问题国家委员会的设立。俄罗斯联邦和美国签署了几项双边协定，涉及在白令海峡地区以传统方式生活的土著民族所关注的环境事项。

从联合国系统获得的信息

57. 截至 2004 年 5 月，联合国系统的以下部门和组织答复了协调员关于提供信息的请求：联合国人居中心、人口基金、劳工组织、妇发基金、经社部、粮食计划署、粮农组织、生物多样性公约秘书处、卫生组织、儿童基金会、贸发会议、维持和平行动部、人道主义事务协调厅、法律事务厅和新闻部。经济合作与发展组织和世界贸易组织也答复了。这些组织提供的信息载于本报告的增编。

四. 初步结论

58. 从可能普遍视为积极的十年期间联合国系统内的事态发展可以得出一些初步结论。若干联合国组织和专门机构增加了与土著民族有关的方案、项目和活动，证据是本文件增编中所附的报告。某些组织的变化很大，如知识产权组织在本十年开始时没有关于土著民族的工作，现在作为其经常预算工作的一部分，有一项关于传统知识的主方案，并且每年就该议题举办政府间委员会会议，有 100 多个土著组织获得认可。常设论坛成员要求训研所协助筹备其第一届会议，训研所是在 2000 年首次开始其土著民族组织培训方案的。以前很少处理土著问题的联合国人居中心的报告开辟了新领域，同人权高专办合作就土著民族与适当住房权利问题进行了一项重大联合研究。

59. 在国际十年结束时，土著民族比过去有更多机会为其活动筹措资金。人权高专办现在支持土著人的人权项目，并支持土著人出席联合国会议以及土著专家参加研讨会和讲习班。十年期间，两个土著自愿基金以及经常预算，根据土著民族自己的意见，以旅费赠款、人权培训、项目支持或专家研讨会邀请等形式，向土著组织提供了数百万美元的直接援助——对于联合国的一个预算不多的组织来说，这是一个很大的数目。联合国的其他几个组织向土著人组织直接提供了资金。十年结束时，世界银行按照联合国十年自愿基金的模式，为土著民族设立了一个小型赠款基金，并由土著人士组成咨询委员会。

60. 土著民族还更好地融入了联合国系统业务活动。例如，劳工组织在其报告中描述了促进土著社区自身发展合作社的开创性 Indisco 项目以及促进劳工组织《第 169 号公约》的 Danida 供资项目。开发计划署通过的关于土著民族的政策说明构成一种业务指示，现已纳入联合国国家一级发展工作的主流。农发基金、

粮农组织和儿童基金会一直同各国政府和土著社区合作，积极推动关于土著民族的区域办法。

61. 目前，关于联合国系统土著民族工作的信息可以通过越来越多的出版物特别是网站更广泛地获得。就参与而言，“土著民族：行动伙伴”是十年的主题，土著代表比以往任何时候有更多的机会，去参加世界会议、国际研讨会和联合国机构的相关活动——这种机会有时给旅行资源有限的土著组织带来沉重压力。例如对《生物多样化公约》，土著民族通过设立一个他们可以充分参加的工作组，在执行过程中赢得正式空间。此外，联合国系统的几个组织招募土著人为工作人员。

62. 十年框架内举办的研讨会和讲习班有助于将鲜为人知的土著民族事项列入国际议程。例如，2003 年在马德里举行的土著民族与司法行政问题研讨会，产生了土著和非土著专家关于利用司法、习惯法和惯例以及法律多元化的现有案例的 20 多篇论文。土著民族居住的国家在政策一级越来越多地讨论这个议题，但比较文献很少，这次研讨会是关于该议题的首次国际专家会议。

63. 这十年目睹了联合国各机构之间迄今最密切的合作，这是活动方案中的优先目标，此目标在十年期间通过各机构开展的联合活动得以加强，而且通过 2002 年设立土著问题机构间支助小组使之形成制度。机构间支助小组的成员几乎包括联合国各部门、方案、基金和专门机构以及世界银行和美洲开发银行，每年举行两次会议来讨论土著问题机构间合作，并在执行有关建议方面同常设论坛合作。

64. 十年期间，国际社会保护和促进土著民族权利的方面取得了积极的体制进展。人权委员会土著民族问题特别报告员的设置、特别是条约机构关于土著民族群体权利的判例的增加，联合国条约机构和劳工组织监督机构以及人权委员会专题和国家报告员对土著问题的监测，几份关于对土著民族重要的重大复杂问题的联合国研究报告的发表，说明关于土著民族文化、历史和当前关切的思维和理解的演变。

65. 十年来，土著代表更加了解广泛的人权保护系统，越来越多地利用他们可以获得的机会。各条约机构及其工作人员努力与土著民族沟通介绍工作情况，激发了他们更大的兴趣。人权高专办的所有人权培训活动，都包括旨在增进了解人权条约及其监测机制的单元。至今有 17 个国家批准的劳工组织《第 169 号公约》，已经成为许多土著民族、会员国和政府间组织在政策和立法发展领域及业务活动中的参考资料。在区域一级，美洲组织正在完成一项关于美洲土著民族权利的宣言的起草工作。在非洲，非洲人权和人民权利委员会设立了一个土著民族和社区工作组。

66. 尽管对十年期间事态发展作出积极评论，仍然有一些挑战。在人权保护问题上强调了两个问题。一是正如土著民族问题特别报告员甚至秘书长多次提到的，在国家一级不执行人权标准。二是没有像十年活动方案所建议的那样通过关于土

著民族权利的宣言草案。许多会员国和土著民族曾期望在土著民族决定自己的未来，享有其土地和资源，维护和发展其传统和文化，充分参与本国政治、经济和社会生活的权利方面形成共识。情况并非如此。宣言工作缺乏进展还将阻碍有关土著民族的其他领域的标准制定活动，限制可能制定一项促进土著民族发展的政策作为联合国系统全球工作的框架。随着十年的结束，越来越需要采取新的办法来推动各项讨论，像土著居民问题工作组和常设论坛那样确保土著观察员充分参与，建立信任并就土著民族权利宣言草案最后文本达成共识，供大会通过。

67. 另一个挑战涉及各会员国执行促进土著民族的发展和权利方案以及联合国在援助土著民族方面的作用。这是十年的试金石，因为，如果许多社区土著民族的生活条件很少有或没有明显的改进，人们可能认为过去十年的工作没有完成。这意味着联合国可能必须同各国政府和土著民族一道审查国家方案处理土著问题的方式，检查土著优先事项如何列入国家和区域战略，促进以人权和土著权利为基础的发展，并围绕共同目标加强机构间合作，这些目标是发展进程中的所有伙伴确定和批准的。

68. 不管各会员国是否决定设立第二个十年，都必须保持已经产生的势头，为进一步的国际行动建立一个业务框架，并在土著民族生活的国家制定可实现的中期目标。

注

[1] A/54/487 和 Add.1。

[2] 大会第 50/157 号决议，附件，第 11-25 段。

[3] 同上，第 15 和 23 段。

[4] 关于特别报告员及其报告的更多资料，可查阅 www.unhchr.ch 网址。