



经济及社会理事会

Distr.: General
21 March 2005
Chinese
Original: English

土著问题常设论坛

第四届会议

2005 年 5 月 16 日至 27 日，纽约

临时议程* 项目 3

特别专题：千年发展目标与土著人民

联合国系统提交的资料

秘书处的说明

增编**

土著问题与美洲开发银行

摘要

为了响应有关要求，说明美洲开发银行根据土著问题常设论坛 2004 年 5 月第三届会议所通过建议而采取或计划采取的行动，本报告首先综述美洲开发银行处理土著问题的方式在政策和实践两方面有何变化，随后介绍美洲开发银行在论坛报告所述各个专题领域采取的措施。本报告多数参考文件均可通过美洲开发银行的网站查阅，特别是在土著人民和社区发展股下，网址是：<http://www.iadb.org/sds/ind>。

* E/C.19/2005/1。

** 本文件迟交，是为了确保编入最近的信息。



目录

	段次	页次
一. 综述.....	1-10	3
二. 土著问题常设论坛关心的具体问题.....	11-28	5
A. 土著妇女.....	11-12	5
B. 教育.....	13-14	6
C. 文化.....	15-17	6
D. 人权.....	18-20	6
E. 经济和社会发展.....	21-23	7
F. 环境.....	24	7
G. 保健.....	25	8
H. 千年发展目标.....	26-28	8

一. 综述

1. 八十年代中以来，作为环境质量工作的组成部分，美洲开发银行开始在一些项目系统处理土著保障措施问题，这些项目都可能影响到土著社区，特别是可能影响到土著社区的热带低地和其他环境脆弱生态系统基础设施项目。由于对这个问题日益关切，1990 年通过了内部准则供环境和社会影响委员会的前身采用，该委员会在项目早期对所有业务进行系统的审查，并就其进一步设计和执行提出建议。这些准则称为“处理与环境有关的社会文化问题的战略和程序”，其中专门有一章涉及土著群体，为美洲开发银行就一些问题采取行动提供了指导原则和方针，例如保护土著土地、承认个人和集体权利、加强体制和保护文化遗产等问题。

2. 自 1959 年成立以来，美洲开发银行在保健和教育方面特别是微型企业发展方面的一些社会方案一直在造益土著社区和土著组织。尽管如此，1994 年，美洲开发银行理事会作为“第八次资金补充任务规定”的一部分，在其减轻贫穷和实现社会公平的主流业务中，更加积极主动地注重满足土著群体的需要和期望。“第八次资金补充任务规定”特别提到土著民族如下：

“土著群体是本区域人口中独特而又重要的组成部分，他们继承了丰富的文化和语言遗产，并形成了非常适合他们所居住的脆弱生态系统的社会和经济方面的习惯做法。土著群体一般属于经济最贫穷的阶层。因此，项目的设计和执应力求加强土著群体承接和实施发展项目的的能力。认识到土著群体既是本区域未来发展活动的参与者，又是受益者，可以发挥重要作用……银行将更加努力，为造福土著群体的方案争取额外的资金，以适当地满足他们的需要”（AB-1704（8/94），第 22 页）。

3. 土著人民和社区发展股创建于 1994 年，它是处理土著问题的协调单位，负责支持银行切实有效地应对“第八次资金补充”在这方面的挑战。该股的责任包括制定银行的政策、战略、最佳做法、方法和业务准则；它积极参与环境和社会影响委员会的工作；在涉及土著民族的银行项目的设计和监测方面为项目小组提供必要的支持；并在编制促进土著发展的创新、试验或试点项目中发挥领导作用。银行帮助推动的一个区域性方案是 1992 年在马德里举行的伊比利亚-美洲国家元首会议发起的土著民族基金，基金总部设在玻利维亚拉巴斯，它是一个独立的双边国际组织，宗旨是促进土著民族和政府之间进行对话和建立共识，为投资前项目提供能力建设、培训、项目筹备和可行性研究及试点方案或示范项目等方面的支助。美洲开发银行土著人民和社区发展股出版了大量分析报告和最佳做法报告，并出版了拉丁美洲和加勒比处理土著问题业务准则，所有这些都可以在因特网上查到。该股还有一个关于银行业务中意在造福土著民族的项目的数据库。

4. 1994 年以来，针对土著社区的项目或设计时考虑到特定族裔因素的项目数目大增；尽管仍需要大力提高项目质量和改进参与过程。在 1999 至 2001 年这三年

间，专门解决土著问题的银行项目平均占有所有新增贷款业务将近 20%。业务增长不仅包括土地利用规划、颁发地契（有时包括集体颁发祖传土地的地契的措施）、环境保护和自然资源可持续发展项目，尤其还包括社会领域的项目，例如保健、教育以及特别是用于建设社区基础设施和发展企业的社会发展基金，以及社会安全网方案。

5. 在过去两年，项目设计日益受需求推动并采取参与性做法，出现了一种侧重于某些地区的新型综合性社区发展项目，目的是增强土著社区的能力，以便它们能够发挥领导作用，带头以环境可持续和适合社会文化的方式规划、设计和执行发展方面的优先事项。其中几个项目专门指定以农村地区的土著民族为服务对象，它们有三个战略目标：力求加强传统经济，将传统经济作为基本的社会安全网和文化再生产的基础；在劳动力、货物和服务市场减少歧视，增加机会；在日益全球化的经济中，为非常宝贵的土著货物和服务找到利基市场，从土地和自然资源、文化遗产和社会资本方面发挥土著财产的比较优势。该战略不仅使土著民族能够改进传统贫穷指标所反映的社会经济状况，还确保他们具有长期的存活能力，并加强他们的自然、文化和社会财产基础。**尽管这些方案在制度框架和监测机制方面造成特殊挑战，但它们注重参与性规划、能力建设、增强能力、建立共识和进行谈判，因此被认为符合土著民族更好地掌握其资源和未来，更多地参与本国经济和政治生活的权利和要求。**

6. **这些新的一般原则和业务实践也符合专门处理土著问题的几个国际论坛提出的任务规定。**这包括 2001 年 4 月 20 至 22 日在加拿大魁北克市举行的第三次美洲首脑会议行动计划，美洲开发银行承诺支助该行动计划，以加强中美洲的土著领土、生物多样性管理和土著发展，以及社区推动的非洲裔和土著民族的发展。**提出任务规定的还有 2001 年 8 月 31 日至 9 月 8 日在南非德班举行反对种族主义、种族歧视、仇外心理和有关不容忍行为世界会议；2002 年 8 月 26 日至 9 月 4 日在南非约翰内斯堡举行的可持续发展问题世界会议和 2002 年 3 月 18 至 22 日在墨西哥蒙特雷举行的发展筹资国际会议；《千年发展目标》；以及土著问题常设论坛前三届会议。这些任务规定为进一步增加资源分配、与政府进行政策对话以及提高银行贷款的质量制定了框架。**

7. 虽然美洲开发银行不是联合国系统的组成部分，但是自 1992 年以来，美洲开发银行与联合国的几个机构密切合作，就拉丁美洲和加勒比的政策和业务问题进行协调，这些机构包括世界银行、联合国开发计划署、泛美卫生组织、国际农业发展基金、国际劳工组织、土著民族基金以及一些双边组织。事实上，土著问题机构间网络是美洲开发银行与世界银行共同发起的，其第一次机构间会议于 1991 年在哥伦比亚特区华盛顿举行。自那时起，这个网络曾另外举行五次正式会议，最近一次是 2004 年 10 月在厄瓜多尔基多举行的会议，这次会议由土著民族基金组织，并得到德国开发合作机构的大力支助，目的是审查第一个世界土著人民国际十年的成果。这些会议的报告载于发展网关的土著问题页。

8. 2003 年，美洲开发银行理事会批准拟订一套全面的机构战略，以便就从哪些方面及如何按照这些国际论坛提出的新发展议程调整其业务和政策工作提出指导。其中一些新战略，特别是环境、减轻贫穷、社会发展和民间社会参与等方面的战略，特别重视专门满足土著民族需求和需要的必要性，承认并促进土著权利，尊重并促进文化特性、知识和语言，并发展真正的磋商和参与进程。应当特别提到《社会融合行动计划》，其中制订了增加侧重土著民族和其他受排斥群体的业务数量的具体指标，强调旨在加强与政府的政策对话的行动，促进包括银行工作人员在内的利益有关者的培训和能力建设，并主张提高银行工作人员的种族多样性。

9. 根据这些发展情况，银行在 2003 年开始编写“土著发展战略”，就金融和非金融产品方面的具体活动提供指导，旨在加强造福土著民族的工作。经过在银行内部和与土著领导人就本战略的宗旨和范围进行初步磋商，决定用“土著民族业务政策”来补充该战略。该政策是强制性的，注重采取保障措施，防止银行供资的项目对土著民族造成任何不利影响，而“战略”则提供指导，注重银行在促进“保留特性的发展”方面发挥的主动作用。两份文件的提纲（或概念说明）已由美洲开发银行理事会在 2004 年 3 月核准。两份文件的终稿预定在 2005 年年中之前提交理事会审查。在编写过程中，特别重视与土著代表协商。召开的国家 and 区域级别的会议的次数是前所未有的，总共超过 40 次，其中包括在联合国土著问题常设论坛第二和第三届会议期间并行举行的会议。曾经与大约 1 200 名土著领导人和专家磋商，其中土著人占 70% 以上，在这当中，土著妇女超过 40%。

10. “土著发展战略”的首要目标是支持和促进土著民族“保留特性的发展”。该战略提议按照土著民族与主流社会联系的不同程度，在三个相互依赖的领域支持土著民族的自我发展。这些领域包括(a) 加强土著领土及其治理；(b) 减轻土著民族参与主流发展并从中受益方面被边缘化和受排斥的程度；及(c) 在日益全球化的社会为发挥土著自然、文化和社会资源的比较优势创造条件，以改善生活条件，保护并发展这些资源。

二. 土著问题常设论坛关心的具体问题

A. 土著妇女

11. 根据土著和平倡议、土著妇女大陆网、国际土著妇女论坛和里戈贝塔·门丘·图姆基金会的倡议，美洲开发银行支持并帮助于 2002 年 11 月 30 日至 12 月 4 日在墨西哥瓦哈卡举办的第一次美洲土著妇女首脑会议。来自美洲的 320 多名妇女参加了这次首脑会议，会议提出了远大的目标，即促进承认土著妇女是改进其社区和整个社会的强大力量，会议侧重讨论以下几个方面：(a) 人权和土著权利；(b) 精神、文化和教育；(c) 增强能力和参与；(d) 土著发展和全球化；(e) 从土著妇女的角度看待社会性别问题。

12. 为了帮助实现行动计划所界定的目标，美洲开发银行(a) 通过支助安第斯区域的土著妇女能力建设方案而加强和扩展了支持妇女领导权和代表权方案(PROLEAD)；(b) 确保新的土著发展战略承认土著妇女的特殊作用、挑战和贡献；(c) 促进在政策对话和美洲开发银行支助的几个发展项目中宣传土著妇女问题。此外，美洲开发银行通过一些倡议支持收集和分析按性别和族裔分类的统计数字和发展指标，以改进公共政策和资源分配，这些倡议包括拉丁美洲及加勒比生活条件衡量住户调查项目(MECOVI)，关于数据收集和分析的几次会议和讨论会(Todos Contamos)，以及以国家为基础的千年发展目标分解研究。

B. 教育

13. 几年来美洲开发银行一直在支持双语文化教育方案，与此同时，该机构目前正在努力系统地整理它吸取的经验，以期按照正在编制的教育战略，更好地界定美洲开发银行在该领域的潜在作用。

14. 为了满足土著民族日益要求的对接受优质高等教育的需要，正在进行另一项研究，目的是评估当前土著民族中等教育后高等教育的供需情况，包括审查新出现的替代方式，如土著大学。美洲开发银行还与其他机构共同努力，帮助确定在这个对土著民族来说非常重要的领域可以提供哪些支助，这些机构包括德国技术合作署和土著民族基金等。

C. 文化

15. 在上述较注重统筹规划的社区发展方案中，日益认识到文化遗产作为社会经济可持续发展的载体非常重要，必须加强文化特性。事实上，土著人民和社区发展股已最后完成“民族工程”准则，它将使社区基础设施的规划、设计和建设利用当地决策过程、传统知识和物资以及由社区参与的执行机制。

16. 另一套“注重文化因素的土地利用分析”准则也即将完成。这种基于全球定位系统(GPS)的方法要求系统地理解当地与土地和自然资源的管理有关的观念、知识和做法，以补充土地利用规划手段，制定更加注重文化因素的土地利用计划，使当地人民能够参与实现相互同意的可持续发展和养护目标。

17. 社会文化评估准则也即将完成，该准则将指导美洲开发银行工作人员确保在社会文化独特的社区进行适当的、参与性的分析评估、磋商和参与机制以及社会审计。世界银行和亚洲开发银行也在进行类似的工作，最后完成准则时将与它们相互协调，以确保有关土著民族的机构做法符合内部业务政策和国际公认标准。

D. 人权

18. 新的土著民族业务政策和土著发展战略框架高度重视土著权利，除此之外，美洲开发银行日益将土著权利问题作为其环境和社会质量控制标准程序的组成

部分来处理。为了帮助进行这项工作，土著人民和社区发展股开发了土著立法数据库，这是一个对照数据库，包含了按主题安排的所有拉丁美洲国家有关土著问题的所有立法。该数据库还参照国际法律标准对立法状况进行了分析，对于土著组织、政府和有兴趣制定或改进立法的法律机构而言是一种非常有用的工具。目前正通过设在哥斯达黎加的美洲人权研究所推广该数据库并进行使用方法培训。

19. 在几项支助司法改革的主流业务以及一些试点项目中，美洲开发银行正在支助将土著惯例法和判例纳入正规国家法律体系。

20. 最后，应土著问题常设论坛秘书处的邀请，美洲开发银行在 2005 年 1 月积极参加了关于自由、事先和知情同意方法和土著民族问题国际讲习班（有关报告见 E/C.19/2005/3）。

E. 经济和社会发展

21. 美洲开发银行有通过其社会企业方案为土著生产者服务的悠久传统。由于土著民族得到金融服务的机会仍很有限，他们对探讨传统信贷融资以外的替代办法的兴趣越来越大，这一点尤其重要。替代办法包括恢复传统的互惠和交换机制，其中可能涉及货币或非货币的货物和服务转让。为了证明这些替代办法的正当性，美洲开发银行准备进行几项研究，评价确定颁发地契项目对得到贷款的机会的影响，以补充以前关于土著民族与确定土地权方案的研究。美洲开发银行在试点基础上支助的其他倡议包括通过合资企业（例如与发达国家的土著企业创办合资企业）和其他产权融资机制进行产权融资及技术和管理支助。目前支助的一些试点倡议包括采矿、碳氢化合物和生态旅游部门的项目。在 2004 年 12 月在美洲开发银行总部举行的讨论会上，与一些加拿大土著企业家讨论了这些观念和經驗，以期加强这方面的合作。

22. 按照美洲开发银行的三项战略目标，即加强传统经济，减少正规部门的不平等并增进机会，研究利用土著民族的自然、文化和社会财产的创新方式，以便进入利基市场，改进社会经济状况，同时加强文化特性，美洲开发银行越来越多地采用更加统筹兼顾的办法去促进发展，这些办法以参与性规划和知情决策原则为基础，使社区能够自己作出选择。在这方面，如前所述，几个新型流域综合管理方案或农村社区发展项目就采用了这种更加从全局考虑的统筹办法，强调体制加强和能力建设是这些方案取得成功的重要因素。

23. 在 2005 和 2006 年，作为执行土著发展战略行动计划的组成部分，美洲开发银行将继续进行最佳做法研究，开发试点项目，并将支助土著生产性活动纳入最先进的土著民族经济发展倡议的主流，最终将在 2006 年举行一次国际会议。

F. 环境

24. 美洲开发银行日益认识到，土著民族是保护自然环境和促进自然资源可持续管理的重要同盟，因为土著民族与他们的土地关系很密切。鼓励民众参与的流域

管理项目越来越重视需要利用土著民族的知识和技术，并寻求一种办法来加强土著民族对其历来占有的土地的传统管理手段。一个特别有趣的倡议是中美洲生物走廊的土著领土综合管理的土著社区磋商进程，经过磋商，提出了由全球环境基金供资实施环境保护和社区发展综合方案的建议，该方案现正在执行阶段。该项目采用上述全球定位系统法进行注重文化因素的土地利用分析，以促进在土地利用规划中更加注重文化因素以及促进社区以实现可持续管理和养护目标为己任。

G. 保健

25. 早些时候的土著保健问题机构间工作促使美洲开发银行拟订了土著保健问题技术说明，因此，在 2005 年，土著人民和社区发展股在加拿大土著保健专家的支助下，开始进行一项融合拉丁美洲土著和对抗疗法保健体系最佳做法研究。
虽然已达成共识，并且越来越有效地使国家保健方案服务于土著民族，但对于是否及何时将传统保健做法作为国家保健政策的组成部分纳入对抗疗法医疗服务，意见则不那么一致。

H. 千年发展目标

26. 美洲开发银行与其他国际组织一道，将作为优先事项，在拉丁美洲和加勒比实现千年发展目标。事实上，美洲开发银行减轻贫穷和确保经济可持续发展的任务与千年发展目标完全相符。1990 至 1994 年间，银行贷款总额的大约 29% 投向与实现千年发展目标直接相关的五个部门，这一比例在 1995 至 2003 年间提高到 43%。

27. 美洲开发银行通过加强国家对话，使千年发展目标与国家战略和国家方案编制联系在一起，以努力在本区域达成政治共识。此外，**其部门战略，包括正在编制的土著发展战略，强调在实现千年发展目标方面采取注重成果的办法。为此，银行积极支助为改进千年发展目标进度监测所作的机构间努力（与拉丁美洲与加勒比经济委员会、开发计划署和世界银行一起），包括人口调查局和统计研究所的能力建设，以及加强重要的拉加改进方案，以改进本区域生活条件住户调查。**

28. 新的土著发展战略涉及土著民族在实现千年发展目标方面面临的机遇和风险，重点解决一些复杂问题，如按族裔分列的分类数据和指标的必要性，在实现千年发展目标方面采取因文化而不同的方法的必要性，以及为确保在实现国家总体目标的努力中不让土著民族落在后面而进行政策对话。为此，在美洲开发银行与政府官员和民间社会代表共同组织的千年发展目标国内讨论会上，人们越来越多地讨论与土著民族和非洲裔有关的具体问题。美洲开发银行还在支助机构间努力，包括联合国土著问题机构间支助小组，以帮助引起人们对这个问题的重视，并支持一些具体倡议，确保在执行千年发展目标的以后 10 年，与千年发展目标有关的土著问题得到处理。