



经济及社会理事会

Distr.: General
16 February 2010
Chinese
Original: English

可持续发展委员会

第十八届会议

2010 年 5 月 3 日至 14 日

临时议程* 项目 3

2010-2011 年执行周期(审查会议)的一组专题

主要群体提交的讨论文件

秘书长的说明

增编

土著人民提供的材料**

目录

	页次
一. 导言.....	3
二. 发展和挑战.....	5
A. 可持续生产和消费.....	5
B. 化学品和废物管理.....	7
C. 土著人民的人权.....	10

* E/CN.17/2010/1。

** 本文件是土著人民主要群体主要根据以下资料来源编写的：《2009 年 3 月采掘业和土著人民国际会议的报告，包括马尼拉宣言》；《2009 年 5 月采掘业、土著人民权利和企业社会责任国际专家组会议的报告》；《矿业和社区杂志》；菲律宾土著人民联网(PIPLINKS)。



三.	所获经验教训	12
A.	技术备选方案和行业举措	12
B.	国际文书和自愿标准	13
C.	土著人民的行动	15
四.	政策建议	16

一. 导言

1. 本报告的主要重点是阐述采矿和土著人民权利，包括其公民、政治、经济、社会和文化权利专题，将其作为主要框架。本报告将阐述各种发展和挑战以及从土著人民经历中获得的经验教训，这也涉及到可持续发展委员会第十八届会议的其他专题，包括化学品、废物管理和不断变化的可持续消费和生产模式。所有这些问题都相互联系，应予统筹解决，同时还要考虑到可持续发展的经济、社会和环境层面。

2. 在目前的全球危机背景下，土著人民一如既往地回顾了联合国会员国所作全球承诺的进展情况，包括《关于环境与发展的里约宣言》、《21 世纪议程》、《约翰内斯堡执行计划》所作全球承诺以及千年发展目标设立的国际商定目标和具体目标的进展情况。根据里约原则，环境保护以及社会 and 经济发展是可持续发展的基本支柱，也是相互依存的关键因素。然而，土著人民表示，在实现联合国发展框架所定目标和具体目标方面仍存在多层面挑战。

3. 2007 年联合国大会第六十一届会议通过的《联合国土著人民权利宣言》目前被认为是用于评估土著人民人权状况及其经济、政治、社会和文化发展的最起码国际标准和总体框架。该《宣言》还是持续执行《21 世纪议程》和《约翰内斯堡执行计划》的重要指南，使土著人民得以在可持续发展方面，尤其是在采矿、化学品、废物管理、交通以及可持续生产和消费模式等专题方面发挥作用。

4. 1992 年在里约召开联合国环境与发展会议之后，国际可持续发展工作认识到，土著人民是专业知识的来源和可持续生活的典范。土著人民生活的大片土地有地球上许多最脆弱和最濒危的生态系统。土著人民一直明确表示，他们在文化、精神和经济上都与其土地相互联系。然而，虽然土著人的智慧受到尊重，土著人民参与了可持续发展进程，《联合国土著人民权利宣言》也获得通过，但土著人民的权利仍然受到侵犯，他们的经济、文化和信仰体系受到攻击，他们的生态系统和神圣保护地遭到破坏。这种破坏很大一部分是因为政府和矿业投资者相互勾结，以牺牲地球上一些最可持续和最持久的生活方式为代价，寻求获得新的不可再生资源，人为地维持行将消亡和不可持续的经济体系。

5. 对于土著人民来说，能否在不断变化的消费和生产模式、采矿、废物管理和其他发展进程中保持可持续性，取决于如何将对所有生命和土地的关爱与土地照管人的权利结合起来。土著人民仍主张，尊重土著民族的权利和福祉是一个重要的社会公正问题，对环境可持续性也至关重要。根据 1993 年《维也纳宣言和行动纲领》，土著人民赞同国际商定的立场，即“人是发展的中心主体”，“虽然发展能促进人权的享受，但不能以缺乏发展为由剥夺国际公认的人权”。不幸的是，自 2002 年以来，一些企业和国家仍以“国家发展”需要为由扩大采矿和采矿勘

探并剥夺土著人的权利，它们还直言不讳地主张此种“发展”优先于民族抵御入侵的权利，而正是这种入侵行为破坏了土著人较为传统的经济 and 价值观。

6. 《约翰内斯堡执行计划》提及“可持续采矿”及其对可持续发展的贡献。土著人民欢迎采矿业作出一切真诚努力，以减少碳足迹和提高安全标准，尊重人权和提高矿山周围环境标准，但感到严重关切的是，采矿技术和采矿作业仍不适当、不可持续，也没有如实反映以开采地球非可再生资源为基础的采矿根本性质。

7. 对《约翰内斯堡执行计划》的审查必须确保采矿业的执行工作符合《约翰内斯堡可持续发展宣言》和其他国际人权和环境文书的原则性框架，确保现行方针如其所称有助于实现可持续性。在未来的采矿活动中务必充分认识和尊重土著人民对其领地的权利，以及他们对在其领地内上开展的任何拟议发展活动的权利。具体而言，令土著人民感到关切的是，约翰内斯堡首脑会议已过了八年，《联合国土著人民权利宣言》也已通过两年多，但采矿业仍未采取行动——尤其是没有通过其行业机构国际采矿和金属理事会、各大公司以及世界银行、国际金融公司和“赤道银行”等项目供资方采取行动——将《宣言》视为土著人民权利方面的最低国际标准。

8. 这特别令人感到关切，因为据估计，计划中继续在土著领地进行的采矿活动比例过高。¹ 金属和化石燃料等不可再生资源的很多主要高含量产地已经枯竭。全球趋势越来越多地指向开采品位较低的矿体。随着这一进程继续回应市场主导的“廉价”开采需求，目前一个越来越明显的趋势是，采矿项目的规模越来越大，所涉及的区域也越来越广，从而给这些地区造成更大的影响，并使环境和那些依赖环境的行业受到更深层的长期破坏。

9. 虽然《约翰内斯堡执行计划》包含各种主张和希望，但令土著人民感到越来越关切的是，企业目前采取的步骤未能充分减少采矿对人们和环境造成的不利影响。企业年度报告显示，它们越来越注重做出可喜努力以降低每吨产品的碳密度，但大多数企业在做出此种努力的同时仍预计在中期持续大幅增加生产，增产幅度大大超过减排承诺。令人不安的是，必和必拓公司、皮博迪能源和力拓等很多公司预计产量增长中的最大部分为煤炭增产。企业和国际采矿和金属理事会等矿业联盟越来越多地致力于气候变化问题，但未能满足务必尽量减少和加速退出碳燃料生产的需要。采矿业的很多实际影响，例如对矿山下流的河流、森林和珊瑚礁的长期影响仍未得到披露。很多地方的严重污染仍未停止，其影响也没有被适当地视为采矿活动的责任和后果。

10. 采矿业日益重视其对可持续发展的承诺。鉴于采矿的性质，显然不能让该行业自行决定自身的发展模式。各利益攸关方必须努力减少化石燃料的总体使用和

¹ Roger Moody, “黄金诱惑：未来前景如何？”帕诺斯简报第 19 号，帕诺斯研究所，1996 年 5 月，伦敦。

生产。需要尽量增加采矿产品的回收和重新使用，而不是继续实行目前的破坏性做法，强调进一步向新的和更广泛的“未开发”领域扩张。由于大多数金属的回收和再利用可大大减少全球采矿影响，尤其是“未开发”采矿活动，因此减少采矿活动，强调回收和替代，对建设一个更可持续的世界必不可少、大有帮助。但是，在目前的做法仍然可行和有利可图的情况下，采矿业不太可能自行采取这些步骤。因此，各国政府需要采取一种战略，通过减少采矿活动来减少采矿活动的总体影响。

二. 发展和挑战

11. 以下是一位村长有感于巴布亚新几内亚利希尔境内的采矿活动对经济、环境和社会文化的复杂影响而说的话，² 他的话今天对很多受采矿活动影响的土著社区仍然适用：“……请不要认为所有利希尔人都从这个矿山中受益。那些幸运的、有工作的人能够赚一点钱养活他们的家人。我们这些……没有工作的人却受到了严重的影响。当矿上开始进行开采活动时，我们所有的天然小溪都被污染，我们的海洋被污染，我们的灌木禽类被赶走，我们的灌木被拔光。我们除了一所便宜的房子和一个公司供水设施，什么也没有。我们认为，我们所得到的与这家公司赚的钱相比不值得。黄金、海洋、河流和我们的土地是上帝赐予(我们利希尔人)的礼物，任何人都不能这样轻易地从我们这里拿走”。

12. 世界各地的土著领地是重要的生态系统，确保了土著人民的生计和文化，具有丰富的生物多样性，以及森林、流域和碳汇等提供环境服务的条件。包括建立必要配套设施和结构在内的采矿活动改变了土著领地的传统地貌和土地用途，导致土著人民因自然、经济和社会文化原因流离失所。

A. 可持续生产和消费

13. 采矿是一个寿命周期短、但具有长期后果的活动。³ 大规模采矿从根本上讲具有开采性质，无法经久维持。现代采矿业的发展因其具有广泛性而对环境造成越来越大的影响。⁴

1. 土著土地、生物多样性、文化和特性

14. 土著领地中仍保存完好的丰富资源已成为采矿、伐木和巨型水电大坝等不断扩张的资源采掘业的目标。但是，对于土著人民来说，他们的家园和领地就是他

² Matilda Koma, “巴布亚新几内亚：贫穷的保证”，采掘业和世界银行，菲律宾碧瑶市，2005年。

³ Mark Winfield 等人，《透过表面看问题：对加拿大金属矿产业公共支助的价值评估(渥太华，加拿大矿业观察和彭比纳合理发展研究所，2002年)。

⁴ Payal Sampat, “建立对矿业的依赖”。

们的生命。土著人民不仅珍惜它们赖以生活和维持生计的土地，也珍惜土地所具有的精神、文化和环境精髓，这种精髓保护、维持和界定了土著人民与其环境和资源的关系。

15. 破坏土著人民的土地和生物多样性就是给这一具有独特特性的民族判处死刑。亚洲有 1 200 万公顷(相当于菲律宾总土地面积的 40%)被指定用于采矿投资活动。其中一半以上位于土著领地内。印度东部奥里萨邦的Dongria Kondh部落确信，只要英国金融时报 100 指数公司之一韦丹塔公司开始合法开采其圣地Nyamgiri山的铝土矿，他们的生活方式就会受到破坏。巨大的露天矿将摧毁大片原始森林，使那座山变成一片工业废地。60 多个村庄将受到影响。用一位Dongria Kondh部落村民的话说：“如果韦丹塔公司在我们的山上采矿，水源就会枯竭。森林中有老虎、熊和猴子。它们去哪里？我们世代都在这里生活。为什么我们应该离开？我们为了Nyamgiri、为了Nyamgiri的树林和树叶以及这里的一切而生活在这里”。⁵

16. 2003 年，联合国前土著人人权和基本自由状况特别报告员鲁道夫·斯塔文哈根在他的报告中写道，加拿大采矿公司TVIPacific在Subanon祖传土地上的存在导致对圣地的亵渎并违反了圣地的礼仪要求。该报告还提出，土著人民还指称，TVI Pacific的存在使狩猎地和草药区遭到破坏，扰乱了土著民族之间的教育和分工。⁶

2. 经济

17. 采矿活动对原有土著经济体造成了破坏性影响。现代矿井使动植物群丧失食物和自然生境。许多土著社区都报告了各种问题，包括野生动物因采矿产生的噪音、灯光和打扰而逃走。有记录显示，家畜因水和空气污染而中毒。由于地下水位受到影响，人和牲畜赖以生存的天然水供应也有所减少。

18. 在采矿活动期间，农业活动常常受到破坏。一些采矿公司越来越多地干涉农业；而这些干涉又往往以土著做法落后、需要加以改进这样一种认识为前提。此种做法使企业能够更有理由实施变革，但是此种变革实际上可能削弱较长期的、更可持续的当地粮食安全和传统农业做法。

19. 采矿是土著领地上的一个重要传统经济活动，土著人民自己也开展了小型采矿活动。现代企业开采黄金的采矿技术往往依赖大面积挖掘寻找微量贵金属。这使传统采矿者无法进行开采，而企业则从总体资源的快速开发中获得最大利润。例如，在菲律宾本格特省，Ibaloi土著人具有以传统方式开采黄金的悠久历史。在二十世纪初，菲律宾的美国殖民地政府将Ibaloi的土地权授予了私人采矿公

⁵ 见 <http://int.piplinks.org/resource+conflict> (2009 年 6 月 19 日阅)。

⁶ Isa Lorenzo, “关于部族领袖和商人”，2008 年 12 月 29 日。

司。从 1905 年至 1980 年代，本格特公司经营多处深矿，雇用了数千人。在 1980 年代末，该公司转向露天开采作业。其内部劳动力从 6 000 余人减至不到 700 人。露天开采作业还使大部分土著矿工流离失所，并破坏了当代女农耕作的田地和农场。在进行露天开采作业七年后，该公司永久关闭了矿场，除几名看管人和安保人员外解聘了所有工人。⁷

20. 采矿公司强调采矿带来的就业和生计机会。但是，采矿业的就业人数已严重减少。就业往往仅限于无技能的短工或安保职位。一个严重的错误是，没有认可和尊重受到采矿不利影响的更可持续的生计活动。农场被破坏，水源被污染或不复存在，渔业活动被中断和缩减。

21. 土著人民的丰富资源已成为发展领域的一个诅咒。虽然采矿公司报告说，向政府缴纳了数十亿的税款，但国家似乎没有重新分配这些利益，尤其是没有向那些直接受到采矿影响的人们分配这些利益。即使在矿区，贫穷和社会服务不佳的现象依然存在。例如，亚马逊地区的社区越来越受到石油开采公司带来的污染和流离失所的威胁。⁸

B. 化学品和废物管理

1. 健康和福祉

22. 由于采矿活动带来的地貌变化和污染，生态平衡遭到破坏，可行的经济活动或传统的生计资源也被摧毁，这对土著社区的健康和福祉产生了影响。废物和化学材料不仅浪费了传统的生存资源，而且还流入食物系统。环境保护局发布的 2002 年毒物释放清单(又称 TRI 数据)证实，金矿是犹他州、爱达荷州和内华达州三州地区汞排放的最大来源。总体上，TRI 显示硬岩采矿业是美国连续第八年最大的有毒污染者。⁹

23. 采煤导致矿工患有矽肺病和尘肺病等呼吸系统疾病的人数居高不下。有迹象显示周围社区的呼吸系统疾病患病人数有所上升。¹⁰ 研究显示在阿巴拉契亚地区和其他地区受煤炭影响的社区中，死亡率以及慢性心肺肾疾病的比率都居高不下

⁷ 见 <http://www.atkinsonfoundation.ca/publications>。

⁸ Terry Wade, “秘鲁的社会动荡均以采矿业财富为焦点”，见 <http://www.mineweb.net/mineweb/view/mineweb/en/page36?oid=55143&sn=Detail>。

⁹ Tom GoldTooth, “黄金价格：黄金开采和对土著社区的影响：一种侵犯人权的情况”，向北美金匠社团发表的声明，俄亥俄州克里夫兰，2005 年 6 月 23 日。

¹⁰ Alan H. Lockwood 等人，煤炭对人类健康的侵害：医生促进社会责任协会的报告(哥伦比亚特区华盛顿，医生促进社会责任协会，2009 年 11 月)。见 <http://www.psr.org/resources/coals-assault-on-human-health.html>。

下。¹¹ 这种影响扩展到整个社区，尤其年轻人和老年人。据报道，最经常与健康问题有关的其他矿物中包括石棉、铀、黄金，它们都主要来自分离过程。

24. 根据世界能源信息署的铀矿项目资料，有记录显示铀矿和石棉开采与癌症形成有关。¹² 当前对低碳能源的搜寻有助于恢复核工业。近年来，由于认识到相关的健康和安全风险，核电厂的发展一直受到严格限制。所有这些情况都没有得到根本改变。根据西南研究和信息中心的铀评估方案资料，开采铀矿对于工人和周围社区非常危险。全球各地受铀矿开采影响的社区中，土著人民社区的数量格外多。¹²

25. 国际劳工组织(劳工组织)报告说，采矿是最危险的工作行业之一。采矿业常常发生最多与工作相关的意外事故和死亡，而且还危及临近社区。

2. 水和食物系统

26. 足够的饮用水供应是土著社区维持生存能力的关键因素。安第斯高地和其他山区及高纬度地区往往严重依赖积雪或冰川逐渐融化供水。在半干旱和干旱地区，充足的水源往往是维持其住区生存能力的主要考虑因素。据矿山和社区组织称，高山地区的采矿活动加剧了冰川的融化，并污染了重要的水资源。采矿公司还使用过量的水，这些水本可以供当地农民使用。

27. 采矿业在其淘金、洗煤和矿浆运输等作业中使用大量的水。其中涉及的废石量、化学组成以及添加往往有毒的化学分离剂，经常导致对水质产生不利影响。这种影响威胁到该地区土著人和非土著人的健康。西部肖肖尼防御项目称，许多矿镇的经历显示，由于盐的暴露和聚结以及长期储存在多孔岩石层中“化石”水的耗尽，当地和下游土壤条件有所恶化。

28. 采矿不仅消耗化石燃料等能源，钻探、粉尘控制、矿石研磨等几乎各个方面的作业还需要大量淡水。在内华达州西部肖肖尼祖传领地中，美国地质调查局发现，该州一些最大露天金矿周围的地下水位下降多达 300 米。¹³ 据报道，仅在洪堡河地区，矿区抽取的水量就超过 25 万加仑。¹⁴ 巴里克公司的贝茨矿山每天抽取 380 000 立方米(1 亿加仑)的地下水。¹³ 矿井位于潜水层(在静水位以下的地下水)以下，而且Pipeline Mine这样的采矿公司为保持矿井干燥，每天二十四小时每分钟抽取将近 4 万加仑的水。¹⁴

¹¹ M. A. Palmer 等人，“山顶采矿后果”，《科学》，第 327 期，2010 年 1 月。

¹² 见 <http://www.wise-uranium.org/uip.html>。

¹³ 土方工程和美国乐施会。《肮脏的金属：采矿、社区和环境》(哥伦比亚特区华盛顿和波士顿，2004 年)。见 http://www.nodirtygold.org/pubs/DirtyMetals_HR.pdf。

¹⁴ Renate Domnick 和 Elisa Grazzi，“闪光的金子：被污染的土地”。见 <http://www.gfbv.it/3dossier/ind-nord/shoshon-en.html>。

29. 现代金矿可以使用各种化学品研磨和处理大量低品位矿石来提取微量贵金属，从而获取更多利润。即使是包括铜在内的其他矿物的开采也越来越多地趋向于使用低品位矿体，因此增加了所产生的废物量。常见的做法是不负责任地将废物倒入河流、湖泊和沿海水域。但是，这些做法在包括巴布亚新几内亚在内的一些国家中仍然合法，甚至被一些声称具有负责任形象的国际矿业公司使用。这种做法使下游受到侵蚀和污染，遗害无穷。当地渔民和农民的生计不可避免地遭到破坏。矿山废物含有许多潜在的有毒物质，这些有毒物质可能变为酸性，产生所谓的酸性矿质污水 (AMD) 现象。根据圣卡洛斯大学对 Murcillagos 湾的研究，矿山废物即使稀释后流入大海也会在接触到珊瑚时将其漂白和杀死，淤泥也会使珊瑚窒息，导致鱼类死亡和迁移。向海中倾倒废物已导致微粒释放到海洋中，造成海洋生物窒息和被驱离，并覆盖海底大片区域。

30. 在美利坚合众国，环境保护局估计矿山废物污染了西部流域超过 40% 的水源地。¹⁵ 对肯尼亚米戈里金矿带的研究显示，溪流中有尾矿砂的大量汞、铅、砷沉积物。¹⁶ 汞中毒在加州北部很普遍。它不仅影响土著人民，还影响所有人、所有种族、所有农村和城市文化以及生态系统和各种生境。⁹

31. 多位矿业咨询人主张更多地将深海用于倾倒矿山废物。他们的论点是基于这样一个有争议的想法，即在海洋深层部分，沉积物在寒冷、黑暗的环境中被保留在原地，基本上没有活动并几乎不造成损害，因为在这样的深度几乎没有生命。然而，最近的文件显示，深海中有大量各种各样的生命，并表明深海在应对气候变化方面可能发挥重要作用。

3. 制造灾难

32. 现今，将尾矿砂封闭在陆地上的最常见做法是修建尾矿坝，然后以水下废物填充，以尽量减少氧化。独立来源报告称，每年平均发生 2 至 4 起重大事故。联合国环境规划署 (环境署) 编制的文件显示，世界各地矿区的尾矿坝坍塌和溃坝事故经常发生，令人不安。菲律宾土著人民联网¹⁷ 编纂的表格记录了 1982 年至 2007 年菲律宾尾矿坝的频繁坍塌和溃坝事故。当这些大坝溃决时，下游生命、环境和生计都受到灾难性威胁。桥梁和河岸建筑物会受到损害并坍塌。河岸田地有毒物质淹没，造成长期的土地污染。在世界某些地区 (包括中美洲、美国南部和东南亚)，气候变化经表现为飓风和台风数量增多、强度加大。这些事件增加了对尾矿池的压力，其建设强度是按照抵御不常见极端天气的能力计量的。

¹⁵ 见 <http://www.earthworksaction.org/EnvironmentalImpacts.cfm>。

¹⁶ 《环境地球化学与健康》，第 24 卷，第 2 号 (2002 年 6 月)。

¹⁷ 见 “菲律宾尾矿坝事故大事记 (1982-2007)”。见 [http://www.piplinks.org/system/files/Tailings+dam+failures+\(070722\)](http://www.piplinks.org/system/files/Tailings+dam+failures+(070722))。

33. 地震、引起暴雨的季节性风暴和不良施工都可能使这些主要由泥土填充的坝体面临更大的威胁。随着通过台风或飓风带的风暴强度加大，日趋频发，这些威胁也日益加剧。大量尾矿物质被排放到自然系统中，给沿岸珊瑚、河流、灌溉系统和农业带来严重的长期不良影响。尾矿坝对下游社区的安全日益构成威胁，并带来持久的不利环境影响。越来越多的人呼吁进行更严格的管制和提高尾矿设施标准，还有人呼吁在主要脆弱地区实施禁令。

4. 空气污染：自由粉尘和窒息物

34. 采矿和采矿过程除了产生大量粉尘，还在空气中释放有毒化学物质。采矿活动和过程的排放物威胁人们的健康福祉和环境。多份报告将采矿和采矿过程与采矿社区的呼吸道疾病和皮肤病增加以及采矿冶炼设备废气造成的动植物死亡联系起来。

35. 采矿产生的粉尘和相关机动车产生的微粒给临近社区带来健康、清洁和农业问题。煤炭开采、在石灰石矿址上进行的水泥生产和其他形式的采矿活动使得患有矽肺病和尘肺病等呼吸系统疾病的人数众多。石灰石开采和水泥生产使农作物窒息并受到损害，因为粉尘的重量压在花上妨碍授粉。原马拉瑙社区的土地被伊利甘公司用于经营活动，该社区生活在这样的粉尘影响下，其种植基本粮食作物的能力受到严重削弱。水泥厂周围当地社区往往是该地区呼吸系统疾病发病率最高的社区。

C. 土著人民的人权

1. 土著妇女的作用和权利

36. 土著妇女往往在土著社区的生计经济管理中发挥令人尊重和认可的作用。由于这些谋生选择受到破坏，部分谋生选择被采矿业的有偿就业所取代，往往由熟练的男性外来者担任，当地男子的机会较少并主要从事短期的低档工作（保安员、建筑工人、体力劳动者），妇女职位和地位双双下降。对采矿营地社区的研究显示，强奸和贩运人口等基于性别的暴力、家庭暴力、婚姻破裂、不忠实性行为和性传播疾病的发生率都有所上升。¹⁸

37. 粮食安全、冲突和缺乏机会这些不断升级的问题容易造成土著妇女自尊心低落。由于野生食物和水资源消失，农田贫瘠无收，家庭的粮食和营养问题日益困扰着妇女。（因寻找就业）向外迁徙和色情工作已成为妇女的经济选择，使她们的

¹⁸ 国际金融公司，采矿的性别资源（2007）。见 [http://www.ifc.org/ifcext/enviro.nsf/AttachmentsByTitle/art_GEMTools_GenderResourcesonMing/\\$FILE/Gender+Resources+on+Ming.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/enviro.nsf/AttachmentsByTitle/art_GEMTools_GenderResourcesonMing/$FILE/Gender+Resources+on+Ming.pdf)。

处境更为加脆弱。缅甸的情况表明，由于临时矿工涌入克钦邦的淘金潮地点和妇女缺乏经济选择，妇女从事色情工作的情况越来越多。¹⁹

2. 土著人民权利

38. 与采矿开发直接有关的侵犯土著人民个人和集体权利的情况仍在发生，比率之高令人不安，其中包括杀戮、大规模流离失所、基于性别的暴力军事化、恐吓和分而治之等伎俩。

39. 2009 年，秘鲁土著人民试图维护自己的权利，对在其领土上进行不受欢迎的开采性勘探说“不”，导致与政府军发生冲突并造成 50 多人死亡。²⁰ 2008 年，在美国的美洲印第安民族联盟向消除种族歧视委员会提交了自己的非正式报告，其中记录了各矿业公司的侵权行为。西部肖肖尼族长老兼发言人嘉莉丹恩在美国政府就采矿问题作出关键决定后表示：²¹ “我们对消除种族歧视委员会针对美国做出的决定感到满意。希望美国能开始处理其与土著人民的不良历史，并开始以更诚恳和善意的态度采取行动。西部肖肖尼族的斗争是所有土著人民的斗争。这不仅涉及滥用权力和经济学—也涉及夺走我们的灵魂的行为……消除种族歧视委员会的决定证实了西部肖肖尼人及其他土著人民很久以来一直在表达的观点—这是我们在当前工作中以及企业参与和公共教育战略中可以采取的第一个步骤。我们也希望这个决定和西部肖肖尼人的斗争可被用来鼓励和加强其他人民的斗争，以保护自身精神、土地、资源及其作为土著人民的权利。”

40. 在 2009 年土著问题常设论坛上，巴布亚新几内亚的矿业公司的安保人员被指控在波格拉矿山对土著人民射击和焚烧当地民众的房屋，该矿山是由巴里克黄金公司控制和经营的。随后，该公司承认违反国际法实施了强迫驱逐。²²

41. 武装侵略继续妨碍土著人民向采矿公司主张自己的权利。在反对比较强烈的地方，有关于政府为支持采矿利益使用警察和军队干预的明确报告。矿业公司使用国家部队和部署私人保安和准军事部队的情况一直与暴力事件、非法拘留、酷刑和恐吓的爆发有联系。这些部队曾多次被指控实施严重侵权行为，包括在西巴布亚的弗里波特麦克莫兰的格拉斯贝尔矿山和菲律宾的 TVI 太平洋有限公司的矿山。

¹⁹ 克钦发展网络集团，黑谷：缅甸 Hugawng 谷的黄金开采和军事化（2007 年）。

²⁰ Lila Barrera-Hernández, “秘鲁土著土地冲突说明”，美洲季刊（2009 年 6 月）。

²¹ 国际印第安人条约理事会，“向联合国消除种族歧视委员会提交的土著人民综合非正式报告”，2008 年 2 月。

²² 大赦国际，“公司承认警方迫使社区民众离开他们在波格拉矿山附近的家”（2009 年 12 月）。见 www.minesandcommunities.org/article.php?a=9739。

42. 缅甸军方继续在有罪不罚的文化中，为矿业发展提供军事上的支持。据报道，该国政府 2002 年将克钦邦 hugawng 谷 18% 的地区开辟为特许矿区。截至 2006 年，Hugawng 谷有 8 个矿业公司经营 31 个矿址。为了促进这些利益，政府在该地区部署了更多的军队，从 1994 年的 26 个营增至目前的 41 个营。¹⁹

43. 《联合国土著人民权利宣言》规定，土著人民对于影响他们及其领地的项目拥有自由、事先和知情同意的权利。然而，许多报告表明，即使在已建立法律框架、本应尊重这种权利的地方，政府和企业代表实际上也会故意操纵和滥用这种权利。对于大多数土著人民来说，尽管本国政府赞同《宣言》，他们的权利仍仅仅停留在纸上。

三. 所获经验教训

A. 技术备选方案和行业举措

44. 虽然采矿业声称将建立管理制度和政策框架，以遵守全球标准并改善报告制度、更好地承担社会责任和进一步推广可持续的科学采矿做法，但它们尚未言行一致地采取充分实地行动。世界各地社区仍期待企业履行在业务兴隆和获利甚丰的时期作出的承诺，恢复废弃的采矿营地，清洁其环境。

45. 旨在取代矿物燃料的替代燃料本应有助于适应和减轻气候变化的不利影响，但受到了土著人民的广泛质疑，因为这些燃料与使用土地和资源的传统方法相竞争，使土著人民的权利受到侵犯，并因使用化学依赖性麻风树和油棕榈生产沼气而造成更多环境问题。

46. 采矿业强调多种金属的回收和再利用潜力。在“抛弃采矿依赖”文章²³中，帕友·桑帕特提出了世界可以满足矿产品需求和减少环境影响的若干替代方法。例如，他报告说，使用回收材料生产铝材可能比使用铝土矿生产铝材减少 95% 的能源，矿石加工需要的能源比回收铜需要的能源多 5 至 7 倍，比回收钢材需要的能源多 2 至 3.5 倍。回收可提供更多的原材料，但主要限制是，许多主管部门行动迟缓，需要制定更有力的法律框架和奖励办法鼓励回收。许多最大和最有影响力的采矿企业既开采金属又开采能源矿产，因此没有什么经济动机来减少“未开发”矿址的生产。此外，从事回收的企业大都规模较小并独立于主要矿产公司。因此，它们实际上也没有什么经济动机来推广回收。

47. 如果有合适的条件和奖励办法，土著手工采矿也是一个可行的备选采矿办法。一些土著人民从史前时期就进行小规模手工采矿。土著手工采矿可存在于社区中，与土著社会政治制度和谐相处，以集体社区参与和公平分享的价值观为准

²³ 见 <http://www.worldwatch.org/node/3617>。

则。²⁴ 土著手工采矿可以补充农业收入，确保粮食安全。土著人民的习俗和知识系统使手工采矿今天仍经久不衰，确保给生态系统造成最少破坏。这种类型的采矿采用传统办法，不使用化学品。

48. 国际社会肯定了土著人民采取的措施(包括土著手工采矿)，认为有助于适应和减轻气候变化影响的工作。各个利益攸关方可以在研究、开发和使用合适的清洁技术、推广安全标准和措施以及制定政策方面，对发展和加强土著手工采矿进行投资和提供支持，并可以扩展其他支持系统，以鼓励采取这一替代做法。

49. 世界银行关于手工采矿的报告提出，迫切要把这种做法作为大规模企业采矿的替代方案进行研究。这项研究发现，在大约 50 个国家中，生活在最贫穷、最偏远农村地区的人们都从事手工小规模采矿，因为其他就业选择极少。至少有 2 000 万人从事手工小规模采矿，还有 1 亿人以此为生。在世界上最贫穷的 12 个国家中有多达 65 万名妇女从事手工采矿。根据国际劳工组织资料，100 万至 150 万名儿童(未满 18 岁的男孩和女孩各半)据说也参与了小规模采矿。手工采矿者开采的矿产多种多样，包括宝石、黄金、铜矿、钴矿、钨钼铁矿石、煤炭和其他工业矿物。²⁵

B. 国际文书和自愿标准

50. 已制定充足和适当的法律文书和自愿标准，确保在人权和采掘业其他相关问题上实现最低限度的合规。《世界人权宣言》、《日内瓦公约》及第一和第二附加议定书以及《消除一切形式种族歧视国际公约》，都是关于人权问题的国际法律文书。采矿业特别通过国际采矿和金属理事会十分重视自愿标准和机制。此类自愿标准的数目不详，其中包括《联合国全球契约》、《联合国关于跨国公司和其他工商企业人权责任的准则草案》、《关于安全和人权的自愿原则》、《大赦国际人权原则》、《国际红十字运动关于人道主义援助的行为准则》、《经济合作与发展组织多国企业准则》、《全球沙利文原则》以及国际采矿和金属理事会的各项原则。在有关劳资关系、重新安置、土著人民、安保安排和与武装团体交涉、环境影响、贿赂和腐败等问题上也制订了一些法律文书和自愿标准。虽然这种大量制定标准的工作清楚表明，人们普遍认识到这一严重问题，但其变异性和自愿性可能会使旨在实施更好和更安全的做法、遵循人权和其他重要事项必要国际标准的道路迷失方向。²⁶

51. 尽管自愿标准大量增加，世界各地区的土著人民仍报告了种种违反、甚至严重破坏标准的行为。此种未保护基本人权、违反安保安排和不尊重神圣遗址的违

²⁴ Evelyn Caballero, 《神赐黄金：菲律宾小规模采矿者》(菲律宾奎松市, Giraffe Books, 1996 年)。

²⁵ 见 <http://siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/CASMFactsheet.pdf>。

²⁶ 见 http://www.international-alert.org/pdfs/conflict_sensitive_business_practice_all.pdf。

规行为可能产生深远的负面影响。虽然自愿框架可能具有某种边际价值，但报告提出的许多采矿影响十分严重，需要在提供真正补偿方式的法律框架的支持下实施强有力的制裁。鉴于这些影响的严重性，行业自律是一个不可接受和不适当的选择。

52. 具有重要意义的是，《联合国土著人民权利宣言》的通过对于联合国和土著人民来说都是一个历史性里程碑，其独特之处在于，它是唯一一个与权利人共同起草和谈判达成的宣言。该宣言是经过长期谈判、通过妥协和协商达成的。其各项规定体现了土著人民在尊重、承认和实现权利方面享有的最起码权利。该宣言具有重要的国际法意义，因为它所载有的多项权利都已庄严载入《经济、社会、文化权利国际公约》、《公民及政治权利国际公约》和《消除一切形式种族歧视公约》等具有法律约束力的各类公约。

53. 自召开可持续发展问题世界首脑会议后，采矿业通过国际采矿和金属理事会与不同的土著群体进行了各种讨论；但此类讨论的参加情况各异，具有临时性质。尽管所有这些讨论都明确表示该行业需要将《联合国土著人民权利宣言》以及自由、事先、知情同意的原则纳入行业实践，但企业至今没有这样做，从而加深了企业与土著人民之间的严重不信任。

54. 各国对《联合国土著人民权利宣言》的通过有不同的反应。许多国家尚未将该宣言的原则纳入国家法律。对于执行工作特别是与采掘项目有关的执行工作仍存在严重争议。希望东南亚国家联盟(东盟)和亚太经合组织(亚佩克)所设框架等支持制定新矿业政策的区域框架考虑到这项宣言。各国政府凡采取步骤倡导负责任的采矿做法，包括制定具体政策框架解决采矿业维持能力问题的，也应将该宣言及其规定纳入决策。

55. 在采掘业案件中，土著人民独立和自治组织越来越多地利用该宣言和其他法律文书维护他们的权利。在2007年10月伯利兹的一个具有里程碑意义的胜诉中，最高法院裁定两个玛雅族村落(科内霍和圣克鲁斯)胜诉，确认土著社区对其土地和资源的集体权利。同一法院还裁定，伯利兹政府必须根据玛雅人的习俗确定、划分这些传统村落的土地并确定其所有权。

56. 2002年，作为其重组工作的一部分，联合国关闭了促进和保护人权小组委员会和土著居民问题工作组，其重要任务是制订提案和进行研究，以解决和改善土著人民的条件。在此过程中放弃了一项措施，即《联合国跨国公司和其他工商企业人权责任准则草案》。该框架已处于高级筹备阶段，旨在确定义务并就多国公司经营实践提出建议。这对于保护土著人民的权利是一种损失。现在，秘书长跨国公司和其他工商企业人权问题特别代表约翰·鲁格负责调查类似问题。他对有大量投诉涉及采矿及其他采掘企业的活动表示关切。

57. 消除种族歧视委员会和其他联合国人权机构都得到强有力的证据，证明一些国家在裁决土著人民与采矿公司之间的土地纠纷时存在歧视。柬埔寨、印度和印度尼西亚的一些组织举办了讲习班，以汲取经验教训，目前还开展了建设能力，以向委员会提交自己的意见。虽然这些举措体现了对人权机构的信任，但没有向大多数投诉人提供适当的补救办法，这仍然是一个限制。

58. 几个国家采取了积极政策措施解决土著人民的长期问题。例如，玻利维亚于 2009 年 1 月批准了新宪法，给予国内占多数的土著艾马拉人更大权力。新宪法还为支持埃沃·莫拉莱斯总统提出的天然气工业国有化呼吁提供了法律授权。²⁷ 菲律宾 1997 年的《土著民族权利法》已被广泛用于维护土著人民的权利，包括对土地、领地和资源的权利、自由事先知情同意的权利和实行土著社会政治制度的权利。但投诉情况十分普遍，涉及许多问题的有效执法，包括《土著民族权利法》和《菲律宾采矿法》的协调统一。

C. 土著人民的行动

59. 在与采掘业相关的社会参与方面，最重要的经验是土著社区通过各种战略，包括通过人民行动作出不懈努力，反对不受欢迎的实地采矿项目。甚至当地政府也积极抵制矿业进入其管辖范围运营。土著人民最近的一项举措是抗议挪威采矿企业因特克斯资源公司不顾法律反对意见(省级暂停采矿禁令)坚持运营采矿项目。该公司的拟议镍矿开采项目将占地 11 218 公顷并横跨 4 个城镇，其中包括流域地区和得到合法承认的曼吉安土著民族的祖传领地。²⁸ 曼吉安族抗议者及其支持者在 2009 年底进行绝食抗议，直到环境和自然资源部吊销了早先时候向因特克斯资源公司颁发的用于大型采矿的环保达标证书。

60. 路透社报道称，秘鲁几个大型矿山的工人已经罢工，并加入了一个全国性的联合罢工，希望迫使国会通过一项法案，使他们能从高昂金属价格带来的利润中获得更大份额。这次罢工影响了伊洛冶炼厂和南方铜厂的夸霍内矿、必和必拓拥有的秘鲁最大铜锌矿安塔米纳、斯特拉塔公司、加拿大巴里克黄金公司拥有的彼里纳金矿、博尔坎的 Andaychagua 银锌矿以及 Freeport-McMoRan 的绿山铜矿。2009 年 6 月，军方暴力驱散秘鲁巴瓜土著人民为维护自己正当利益进行的和平封锁，引起土著问题常设论坛和世界各地广大民间社会团体的强烈愤慨和谴责。

61. 土著人民的这些行动得到了各权益团体的大力支持，土著人民还有效地尽量利用国际一级的机会提出他们的问题，并通过其对联合国土著问题常设论坛、可持续发展委员会、生物多样性公约、联合国气候变化框架公约和森林论坛等进程的参与，表达他们的关切事项和观点。

²⁷ 见 <http://www.guardian.co.uk/world/2009/jan/26/bolivia>。

²⁸ 见 <http://technology.inquirer.net/infotech/infotech/view/20091128-238883/Mangyans-end-hunger-strike>。

62. 2009 年 3 月，土著人民及其世界各地 35 个国家的支持组织在马尼拉聚集一堂，召开了采掘业和土著人民国际会议。会议例举了从土著人民土地和领地上开采石油、天然气和矿物等挖掘项目所带来的长期问题和关切事项。《马尼拉宣言》载列了向土著人民社区以及支持者、民间社会组织、采矿公司、投资者和各国提出的决议和建议。²⁹

四. 政策建议

63. 实现可持续发展的努力正面临越来越多的威胁，因为有人以可持续性言论为幌子采取所谓的“漂绿”和不可持续的做法。《约翰内斯堡执行计划》是一项行动计划，可持续发展委员会需要增强对行动或无行动问题开展评估的能力。在可持续发展委员会进程内，可持续发展还取决于能否按照联合国就环境权、人权和社会公正问题规定的各项义务在各种标准之间保持平衡。需要建立和加强可信独立机制的能力，以监测和报告行动和执行情况。

64. 采矿业利润丰厚并具有很大影响力。企业为提高地位对政府施加影响、赞助特定课题的研究并参与国际论坛。采矿业和各国政府设立了一个矿业可持续发展问题政府间小组；然而，土著人民和其他受影响社区在很大程度上被排除在这样的讨论之外。要克服采矿业对可持续发展构成的威胁和利用可持续发展机会，就必须设立一个更加均衡的常设机构，代表所有相关部门与独立监督机构开展合作，以透明的方式介绍和传播有关严重采矿问题的更多信息。

65. 目前，土著社区和深受采矿影响的其他社区回应或提出投诉的能力十分有限。至关重要的是，必须在全球一级建立和增加提出投诉、诉诸司法和获得补救的手段，并开展和加强相关的能力建设活动。

66. 土著人民致力于充分执行《联合国土著人民权利宣言》，尤其是关于自由、事先、知情同意权的规定，以此作为总体框架和采矿业的最低国际框架。如果牺牲了人权，包括土著人民的权利，任何发展都无法持续下去。

67. 应进一步加强所有利益攸关方，包括受影响的土著民族、地方社区和妇女，对所有程序和机制的有效介入和更多的参与。应促进地方治理与企业社会责任的透明度，以使所有利益攸关方和权利人都能广泛参与。这需要采取注重人权的办法，进行必要的协商并提供充足信息，以此作为积极决策的基础。目前还没有建立提供这些信息的适当机制，作为对话和知情决策的基础。

68. 世界银行集团和其他国际金融机构应根据《联合国土著人民权利宣言》的要求，结合现行国际标准，尤其是结合自由、事先、知情同意的权利，更新其有关土著人民的业务指令和保障政策。同样，包括赤道银行在内的其他多边贷款机构

²⁹ 见 <http://www.tebtebba.org>。

也应将自由、事先、知情同意的要求纳入其与土著人民环境和其他问题有关的保障政策中。所有的双边贸易协定也应保证土著人民的人权得到尊重。

69. 随着可持续生产和消费模式的不断重大变化，并考虑到共同但有区别的责任原则，各部门特别是政府应积极促进更可持续的生活方式，包括土著人民世代使用的传统知识、传统做法和传统创新，并考虑到可靠和可持续的技术替代方法。它们还应该认识到土著妇女对可持续生产和消费模式的具体作用和贡献。

70. 土著人民应更多地参与有关解决生物多样性和(或)气候变化问题的所有国际协定和公约的讨论和决定。这将有助于推动和更有效地执行更高的保护环境标准，包括在各种生态系统中禁止有害化学品和有毒废物和禁止破坏性开采做法。

71. 采矿业和原材料供应促进发展将对未来产生影响。这些影响不仅限于采矿业的内部关切。可持续发展委员会应制定详细的指导原则，以协助向可持续发展过渡。在采矿方面，这可以表述为承认采矿可能产生的不利影响，包括被开采地区的永久性变化，材料生产也可能因其加工或使用而损害环境。因此，应全力以赴扩大回收、矿物再利用、改用更可持续的材料和更好地划定应禁止开采的土地和海洋区域和类别。应通过这些和其他手段作出各种努力，设法尽量减少“未开发”矿址的采矿活动。