



第七十八届会议

临时议程\* 项目 70(a)

土著人民权利

## 土著人民权利

### 秘书长的说明

秘书长谨向大会转递土著人民权利特别报告员何塞·弗朗西斯科·卡利·察伊根据人权理事会第 [51/16](#) 号决议提交的报告。

\* [A/78/150](#).



# 土著人民权利特别报告员何塞·弗朗西斯科·卡利·察伊的报告

## 旅游业和土著人民权利

### 摘要

本报告是根据人权理事会第 51/16 号决议编写的，土著人民权利特别报告员何塞·弗朗西斯科·卡利·察伊在报告中重点阐述了“旅游业和土著人民权利”这一主题，分析了在促进和尊重土著人民权利以实现基于社区的可持续旅游业积极成果方面的最佳做法和挑战。

## 一. 引言

1. 本报告是土著人民权利特别报告员何塞·弗朗西斯科·卡利·察伊根据人权理事会第 51/16 号决议提交的。他在本报告中简要概述了他自上次向大会提交报告(A/77/238)以来开展的活动，探讨了旅游业对土著人民权利的影响。

## 二. 特别报告员的活动

2. 在向大会提交上一份报告后，特别报告员进行了六次学术访问，参加了与土著组织以及国际和政府机构的几次面对面和虚拟会议，并与几个联合国实体合作，包括联合国人权事务高级专员办事处、消除对妇女歧视委员会和工商业与人权论坛。他向美洲人权体系提交了关于土地权、自由、事先和知情同意以及自愿与世隔离和初步接触外部的土著人民的三份法庭之友书状，并向欧洲议会人权小组委员会提交了一份专家书状。特别报告员于 2023 年 2 月对格陵兰和丹麦进行了正式国别访问，并于 2023 年 3 月对加拿大进行了访问，并希望在未来访问阿根廷和坦桑尼亚联合共和国。特别报告员参加了土著问题常设论坛和土著人民权利专家机制的年度会议。

## 三. 土著人民与旅游业

3. 近几十年来，以社区为基础的旅游方式，如生态旅游和民族文化旅游，作为一种可持续发展方式越来越受欢迎。在本报告中，特别报告员通过审视国家、国际组织和私营部门的作用，审查了旅游业对土著人民既有负面影响又有正面好处的方式。他突出了土著主导的旅游举措的范例，指出了在这种情况下保护土著人民权利的良好做法。

4. 特别报告员在收到关于在联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)世界遗产地、<sup>1</sup> 游乐园、<sup>2</sup> 豪华度假村、<sup>3</sup> 体育赛事<sup>4</sup> 和其他旅游项目中<sup>5</sup> 与旅游活动有关的侵犯人权行为的报告后，确定了这一主题。本报告参考了特别报告员学术访问和正式访问期间收集的信息、各国、联合国机构、土著人民组织和非政府组织对调查问卷的答复，以及 2023 年 5 月 25 日和 26 日与土著人民代表的协商。

5. 生物多样性公约秘书处<sup>6</sup> 和国际自然及自然资源保护联盟<sup>7</sup> 都发布了关于可持续旅游业的准则，而非营利部门则提供了关于可持续旅游业和生态旅游的指导、标准和认证。<sup>8</sup> 2017 年，国际劳工组织(劳工组织)通过了《关于体面工作和对社会负责的旅游业的准则》，其中强调了旅游部门对社区包容的潜力以及促进平等和不歧视的必要性，包括对土著人民的平等和不歧视。2022 年 5 月，大会举行了

<sup>1</sup> 致坦桑尼亚联合共和国的信 TZA 3/2021，见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26938>；致泰国的信 THA 4/2021 和 THA 4/2020，见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26518> 和 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25162>。

<sup>2</sup> 致乌干达的信 UGA 5/2022，见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=27587>；和致坦桑尼亚联合共和国的信 TZA 2/2019，见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=24872>。

<sup>3</sup> 致尼泊尔的信 NPL 1/2021，见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26282>；和致孟加拉国的信 BGD 8/2020，见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25810>。

<sup>4</sup> 致印度的信 IND 3/2022；致西班牙的信 ESP 2/2021，见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26298>(西班牙文)；致美利坚合众国的信 USA 15/2021，见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26299>；致法国的信 FRA 3/2021，见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26297>(法文)；致印度尼西亚的信 IDN 5/2021，见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26108>。

<sup>5</sup> 致墨西哥的信 MEX 11/2020，见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25562>(西班牙文)。

<sup>6</sup> 生物多样性公约秘书处，《管理旅游业和生物多样性-生物多样性公约关于生物多样性和旅游业发展准则用户手册》(加拿大蒙特利尔，2007 年)。见 <https://www.cbd.int/doc/programmes/tourism/tourism-manual-en.pdf>；《生物多样性公约》秘书处，《旅游业支持生物多样性——生物多样性公约关于生物多样性和旅游业发展准则应用手册》(加拿大蒙特利尔，2015 年)。见 <https://www.cbd.int/tourism/doc/tourism-manual-2015-en.pdf>；以及 Anna Spenceley, Susan Snyman and Paul F.J. Eagles, *Guidelines for tourism partnerships and concessions for protected areas: Generating sustainable revenues for conservation and development* (2017)。

<sup>7</sup> Paul F.J. Eagles, Stephen F. McCool and Christopher D.A. Haynes, *Sustainable Tourism in Protected Areas: Guidelines for Planning and Management* (Gland, Switzerland and Cambridge, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, 2002)。

<sup>8</sup> 国际生态旅游协会全球可持续旅游委员会等。

一次关于旅游业的高级别专题辩论，强调必须通过让所有行为体参与设计和实施可持续旅游业战略和模式，推进多学科、多部门的可持续旅游业方法。<sup>9</sup>

6. 世界旅游组织(世旅组织)<sup>10</sup>与土著人民和组织合作，制定尊重土著人民权利的可持续旅游业准则和最佳做法，包括《包容性恢复指南：COVID-19 的社会文化影响：土著社区》，<sup>11</sup>和关于土著旅游业可持续发展的具体建议(2019年)，<sup>12</sup>以鼓励旅游企业以负责任和可持续的方式经营，同时让希望参与旅游业的土著人民能够受益于其机会并有效参与协商进程。3月，世旅组织推出了《土著旅游业良好做法简编：美洲区域聚焦》。该简编是在2017年启动的世界贸易组织旅游和土著人民方案的背景下编制的，提出了一系列建议，旨在促进由土著人民主导的旅游业发展，让游客参与土著旅游。

#### 四. 法律和政策框架

7. 必须在关于土著人民权利的国际人权框架内理解和处理土著人民在可持续旅游业发展中的作用，包括《联合国土著人民权利宣言》和劳工组织《1989年土著和部落人民公约》(第169号)，以及承认土著人民权利的其他国际和区域人权文书。以前的报告(A/71/229和A/77/238)详细审查了土著人民的自决权、自主权、自治权、参与决策权、协商权以及自由、事先和知情同意权。

8. 在土著领地推广旅游项目或参与土著文化相关活动的国家和公司应特别意识到土著人民保护和发展其文化表现形式的权利，包括自由和私下进入其宗教和文化场所的权利。国家应通过有效机制，对未经土著人民自由、事先和知情同意而侵占土著文化和精神财产的情况提供补救(《联合国土著人民权利宣言》第11条和第12条)。

9. 作为自决权的一种表达，土著人民有权维护其文化、传统、历史和愿望的尊严和多样性，这应在公共信息中得到适当反映；他们还有权保护其文化遗产、知识和文化表现形式(同上，第15和31条)。<sup>13</sup>为保护土著人民免遭滥用和盗用其

<sup>9</sup> 大会主席的摘要，“将可持续和具有复原力的旅游业置于包容复苏的核心”(纽约联合国总部，2022年)。见 <https://www.un.org/pga/76/wp-content/uploads/sites/101/2022/06/HLTD-on-Tourism-Summary.pdf>。

<sup>10</sup> 世界旅游组织(世旅组织)是联合国为促进可持续旅游业发展而设立的专门机构。见 <https://www.unwto.org/about-us>。

<sup>11</sup> 见 <https://www.e-unwto.org/doi/epdf/10.18111/9789284422579>。世旅组织还领导了“编织复苏：旅游业中的土著妇女”试点项目，确保土著妇女从冠状病毒病后的旅游业复苏中受益。见 <https://www.unwto.org/weaving-the-recovery-indigenous-women-in-tourism>。

<sup>12</sup> 世旅组织，关于土著旅游可持续发展的建议(世旅组织，马德里，2019年)。见 <https://doi.org/10.18111/9789284421299>。

<sup>13</sup> 另见经济、社会及文化权利委员会关于人人有权参加文化生活的第21号一般性意见(2009年)，第37段。

有形和无形文化遗产和知识，《美洲土著人民权利宣言》第 28 条承认土著人民对其文化遗产的所有权、控制权、发展权和保护权，包括集体知识产权。

10. 《经济社会文化权利国际公约》第七条承认享有公正和良好工作条件的权利，《联合国土著人民权利宣言》第 17 条承认土著人民的劳动权，以及国家有义务与土著人民协商为土著儿童采取特别措施。劳工组织第 169 号公约第 20 条规定，国家有责任防止在工作场所歧视土著人民。

11. 联合国专门机构在确保旅游业发展尊重土著人民权利方面发挥着关键作用。劳工组织通过其监督机制，向第 169 号公约缔约国发出了关于旅游部门和土著人民权利的直接请求和意见。<sup>14</sup> 1992 年《生物多样性公约》申明，必须尊重、保护和维护土著人民那些体现传统生活方式的知识、创新和做法(第 1、8 和 15 条)。世界知识产权组织保护土著人民的知识产权，旨在鼓励和增强他们的权能，如果他们愿意，战略性地使用知识产权工具来保护他们的知识和文化表达。

12. 2003 年教科文组织《保护非物质文化遗产公约》序言承认，土著人民在非物质文化遗产的生产、保护、维护和再创造、丰富文化多样性和人类创造力方面发挥着重要作用。2005 年《保护和促进文化表现形式多样性公约》第 7(1)(a)条颁布了促进文化表现形式的措施，特别关注土著人民的需求。

13. 世旅组织 1999 年《全球旅游业道德守则》是为国家、旅游业发展利益攸关方和游客而订立，力求削减对环境、文化遗产和社会的负面影响。该守则通过自愿机制实施，<sup>15</sup> 但在 2019 年，它转化为一项具有约束力的文书，即《旅游道德框架公约》，该公约将在获得 10 个国家批准后生效。<sup>16</sup> 该公约呼吁最大限度地扩大旅游部门的利益，同时最大限度地减少对全球环境、文化遗产和社会的负面影响。公约得到一项任择议定书的补充，该议定书规定了一个调解机制，用于解决国家之间或国家与旅游发展利益攸关方之间有关执行公约的争端。世界旅游业道德委员会促进和监测《全球旅游业道德守则》和《旅游道德框架公约》的实施。<sup>17</sup>

## 五. 旅游业对土著人民权利的影响

14. 旅游业发展如果以可持续、基于权利的方式进行，将是土著人民与政府合作保护其权利的重要机会。旅游业已经对土著人民的权利产生了积极影响，包括保护土地免遭采掘侵犯、创造经济机会、恢复生物多样性、振兴文化和语言以及减少土著青年寻求就业机会的移民。然而，旅游业的好处并不总是文化上适当的或

<sup>14</sup> 阿根廷(2005 年)，多民族玻利维亚国(2006 年)，哥伦比亚(2013、2014 年)，厄瓜多尔(2015 年)，萨尔瓦多(2012、2014 年)，斐济(2014 年)，危地马拉(2006、2019 年)，洪都拉斯(2000、2003、2004 年)，尼加拉瓜(2014、2016、2017、2018 年)和巴拿马(2005、2009、2022 年)。

<sup>15</sup> 见 <https://www.unwto.org/global-code-of-ethics-for-tourism>。

<sup>16</sup> 见 <https://www.unwto.org/ethics-convention>。

<sup>17</sup> 见 <https://www.unwto.org/world-committee-tourism-ethics>。

性别包容的，而且可能没有考虑到潜在的代际影响。旅游项目的短期经济利益往往极小，或者可能不考虑对土著人民及其土地的长期不利影响。<sup>18</sup>

15. 对旅馆和豪华度假村的大量外国投资为全球南方国家大规模发展旅游业开辟了道路，在这些国家，土著土地由于其曾经原始、僻静或生物多样性的特点，已成为越来越多来自工业化北方的游客的度假目的地。<sup>19</sup> 针对公众对大规模旅游业负面影响的日益关切，最近出现了生态旅游、负责任的旅游或后院旅游等新的旅游模式，但如果不征求土著人民的意见，或者至少不与他们共同管理这些项目，这些模式不会给土著人民的权利带来任何重大改善。<sup>20</sup>

16. 公共和私营旅游业必须监测旅游业的环境和社会影响，不仅要缓解具有社会和环境意识的客户的关切，还要履行国际法规定的义务，包括《工商企业与人权指导原则》和关于土著人民的现有人权标准。

#### A. 经济、社会和文化权利以及发展权

17. 如果在人权框架下实施，可持续、负责任和合乎道德的旅游业可以为土著人民带来社会效益，并有助于实现他们的经济和社会权利，如获得水和卫生设施、就业带来的经济机会、手工艺品销售以及住宿、文化旅游和娱乐带来的收入。在加拿大，旅游业雇用的土著工人比任何其他行业都多，而且土著旅游业的增长速度也快于整个旅游业。<sup>21</sup> 在智利，旅游举措促进了土著妇女的创业精神和经济自主，妇女领导着 55% 的土著旅游业。<sup>22</sup>

18. 土著人民还可以受益于为旅游胜地服务而建立的基础设施，包括道路、机场、文化中心、学校、医院和卫生设施，条件是他们对这种开发给予自由、事先和知情的同意，而且这些基础设施虽然主要是为旅游目的而开发，但也充分顾及土著人民的需求、生计和文化特点。<sup>23</sup> 然而，土著土地上发展的旅游业很少给土著人民带来好处，基础设施建设很可能会破坏他们的经济和生计活动，如狩猎、捕鱼和采集。在东南亚，海滩度假村的过度开发导致土著人民流离失所，限制了进入传统渔场的机会。<sup>24</sup> 在某些情况下，土著人民必须到更远的海洋去捕鱼，而其传

<sup>18</sup> 第一民族大会来件。

<sup>19</sup> “生活领地”菲律宾分会来件。

<sup>20</sup> 口头发言；特别报告员协商，2023 年 5 月 26 日。

<sup>21</sup> 加拿大来件。

<sup>22</sup> 智利来件。

<sup>23</sup> 肯尼亚促进民主和善政及恩多罗伊斯人中心来件。

<sup>24</sup> “生活领地”菲律宾分会来件。

统船只不适于远航。<sup>25</sup> 在拉丁美洲，由墨西哥旅游机构国家旅游发展基金牵头的尤卡坦半岛 1 500 公里铁路建设项目正在威胁土著人民的权利。<sup>26</sup>

19. 仍有许多工作要做，以确保旅游业产生的利润得到公平和平等的再分配，但旅游业仍由发达国家主导，其工商业从中获益。<sup>27</sup> 事实上，土著土地和目的地国有时被工业化世界用作商业扩张的场所。当旅游项目产生经济回报时，利益分享会在土著社区内造成分裂或冲突，<sup>28</sup> 特别是在事先没有达成利益分享协议的情况下。据报告，在北美、南亚和东南亚，带有土著文化烙印的有利可图的旅游活动并没有为参与或被用来宣传这些项目的土著人民带来公平的经济利益或补偿。<sup>29</sup> 土著人民的就业机会通常报酬很低。<sup>30</sup>

20. 在土著土地上或周围过度开发房地产会导致绅士化现象，逐渐赶走土著人民。<sup>31</sup> 在其他情况下，水的分流造成了短缺，威胁当地农业。<sup>32</sup> 在非洲，旅游业是一些土著人民的主要收入来源，但却造成了经济依赖，使社区别无选择。<sup>33</sup>

## B. 拥有土地、领土和自然资源的权利

21. 在某些情况下，旅游业使土著人民能够加强他们对自己土地和领地的权利，保护他们免受外来干涉，并增加或恢复生物多样性。在某些情况下，以国家公园、狩猎保留地、保护区和教科文组织世界遗产地的形式建立保护区背后的经济价值激励政府优先发展旅游业，而不在土著土地上进行采掘活动。当面临采矿或伐木等资源开发时，土著人民可能认为发展旅游业是“两害相权取其轻”。

<sup>25</sup> 土著事务国际工作组和亚洲原住民联盟联合来件。

<sup>26</sup> 见联合国人权事务高级专员办事处新闻稿，特别程序，“政府和工商业必须解决玛雅火车项目的负面影响”（2022 年 12 月 7 日）；致墨西哥的信 MEX 11/2020；致墨西哥的信 MEX 10/2022，见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=27570>（西班牙文）。

<sup>27</sup> David Diaz Benavides, “The Viability and Sustainability of International Tourism in Developing Countries”, Symposium on Tourism Services, World Trade Organization (2001).

<sup>28</sup> 厄瓜多尔来件。

<sup>29</sup> 第一民族大会来件；另见 the shadow report of the Khmers Kampuchea-Krom Federation to the 125th session of the Human Rights Committee – Viet Nam (CCPR/C/VNM/3), 2019, available at [https://ccprcentre.org/files/documents/INT\\_CCPR\\_CSS\\_VNM\\_33385\\_E\\_\(1\).pdf](https://ccprcentre.org/files/documents/INT_CCPR_CSS_VNM_33385_E_(1).pdf). On the issue of tribal tours, see <https://www.youthkiawaaz.com/2016/04/tribal-tourism-in-india/>.

<sup>30</sup> Alternative for India Development 来件。

<sup>31</sup> Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina 来件；另见 <https://www.nativeamericacalling.com/wednesday-jun-22-2022-indigenous-resistance-to-gentrification-in-puerto-rico/>。

<sup>32</sup> See *Healoha Carmichael, Lezley Jacintho and Nā Moku Aupuni o Koʻolau Hui v. Board of Land and Natural Resources and Alexander & Baldwin Inc., East Maui Irrigation Co., Ltd, and Hawaiian Commercial and Sugar Co., and County of Maui, Department of Water Supply*, SCWC-16-0000071 (3 March 2022), available at <https://static1.squarespace.com/static/5e9d03ad2ef5fb2f520332cf/t/6221c224bcc3a2466684e140/1646379557019/219+-+2022+03+03+Opinion+of+the+Court+by+Wilson+J.pdf>.

<sup>33</sup> 土著人民权利国际组织和土著事务国际工作组联合来件。

22. 然而，为旅游目的保护土著土地很少与土著人民土地保有权保障的增加同时发生，相反，导致大规模逐出森林、放牧区、野生生物生境和海岸，<sup>34</sup> 并限制进入圣地<sup>35</sup> 和获取资源。<sup>36</sup>

23. 特别报告员向大会提交的关于保护区的 2022 年报告(A/77/238)以及致博茨瓦纳、<sup>37</sup> 纳米比亚、<sup>38</sup> 尼泊尔、<sup>39</sup> 泰国、<sup>40</sup> 乌干达<sup>41</sup> 和坦桑尼亚联合共和国等国政府的信<sup>42</sup> 中，详细说明了最近为创建旅游目的保护区而实施的驱逐和其他严重侵犯人权行为的例子，例如任意逮捕、杀人、酷刑和其他虐待。

24. 任务负责人在 2020 年向非洲人权和民族权委员会提交的专家证词中强调，需要将土著人民的土地权置于旅游项目之上。<sup>43</sup> 该证词是在对恩多罗伊斯人进行赔偿的背景下发表的，非洲委员会在 2010 年一项具有里程碑意义的裁决中宣布，恩多罗伊斯人被非法驱逐出自己的土地，以为国家保护区和旅游设施让路。<sup>44</sup>

25. 体育赛事和基础设施也侵犯了土著人民的土地和资源权利。亚洲基础设施投资银行资助的印度尼西亚 Mandalika 项目导致占该地区居民 85% 的土著 Sasak 人被强行驱逐、非自愿重新安置和日益军事化。Mandalika 国际赛车场是一条举办包括摩托车大奖赛在内的大型国际比赛的摩托车赛道，它的设立严重限制了 Sasak 人的行动自由。<sup>45</sup> 在北美，直升机滑雪业务未能获得土著人民的自由、事先和知情同意，导致了与土著人民的冲突，因为他们依赖这片土地狩猎和诱捕。<sup>46</sup>

<sup>34</sup> 同上。

<sup>35</sup> AL OTH 183/2021 号信；见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26310>。土著事务国际工作组和亚洲原住民联盟联合来件。

<sup>36</sup> 见 A/77/238；另见致乌干达的信 UGA 5/2022 和致坦桑尼亚共和国的信 TZA 2/2019。

<sup>37</sup> 致博茨瓦纳的信 AL BWA 3/2021。

<sup>38</sup> 致纳米比亚的信 AL NAM 2/2021。见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26802>。

<sup>39</sup> 致尼泊尔的信 AL NPL 3/2020。见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25642>。

<sup>40</sup> 致泰国的信 AL THA 4/2021。

<sup>41</sup> 致乌干达的信 UGA 5/2022。

<sup>42</sup> 致坦桑尼亚共和国的信 TZA 3/2021。

<sup>43</sup> 土著人民权利问题特别报告员，应非洲人权和民族权法院的请求，在“非洲人权和民族权委员会诉肯尼亚”一案中，就赔偿问题提供专家证词。申请号 006/2012，2020 年 4 月 29 日。

<sup>44</sup> 少数群体权利发展中心(肯尼亚)和少数群体权利国际组织代表恩多罗伊斯人福利理事会诉肯尼亚共和国，第 276/2003 号来文，2010 年。

<sup>45</sup> 致印度尼西亚的信 AL IDN 5/2021；致印度尼西亚的信 AL IDN 3/2022，见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=27786>。

<sup>46</sup> 第一民族大会来件。

26. 休闲旅游导致东南亚土地过度开发，造成土著人民被迫流离失所，威胁到渔业生计和海滨社区的凝聚力，并增加了妇女和儿童卖淫。<sup>47</sup> 在北美，土著人民对露营者和徒步旅行者在圣地留下垃圾造成的损害提出了问题。旅游业还会破坏和污染土著土地、资源和水系统，破坏独特的生态系统，对野生动物产生负面影响。<sup>48</sup>

### C. 自决权和参与权

27. 土著人民在其土地上或附近发展旅游活动的经历各不相同。有些人认为这是对他们生活方式或生存的威胁，但其他人可能希望参与这一部门，促进一种包含他们的世界观和振兴他们的文化的旅游形式。在所有情况下，尊重和促进他们的参与权和自决权，包括同意权，是至关重要的。

28. 将土著人民排除在旅游项目的管理和控制之外，导致放弃农耕、吸毒和酗酒、破坏文化习俗和社区结构以及污染环境。<sup>49</sup>

29. 在非洲，生物多样性保护和野生动物园项目最多只能为土著人提供有限的就业机会，他们收入往往很低，但土著人民实际参与此类项目的开发和共同管理的案例仍然很少。特瓦族小道是乌干达政府当局和美国国际开发署(美援署)发起的一个旅游目的地，向游客介绍特瓦族文化；据报告，它用旅游业的收益支持其社会 and 经济发展。<sup>50</sup> 未经与土著人民协商而通过的限制或禁止狩猎旅游的外国立法正在对南非的土著社区产生不利影响，那里可持续和受监管的狩猎旅游提供了用于改善社区服务的好处，如水电、保健和教育。<sup>51</sup>

30. 在格陵兰，旅游业经营者未经与因纽特渔民和猎人协商或获得他们自由、事先和知情同意，就在因纽特人领地获得了许可证。因此，因纽特人家庭无法使用自己传统土地和资源。同样，基础设施项目，如努克机场改善、北极圈道路开发和新酒店建设，是在没有与因纽特人协商并获得其自由、事先和知情同意的情况下获得批准的(A/HRC/54/31/Add.1, 第 43 段)。

31. 在一些国家，土著人民和政府共同管理保护区的原则已载入宪法，如 2009 年《多民族玻利维亚国宪法》。<sup>52</sup> 然而，在拉丁美洲，据报道有这样的情况，即没有与土著人民协商，就通过了立法，将促进和发展可持续的土著旅游业作为优先事项。旅游当局采取措施促进土著旅游业，但没有考虑到土著传统当局的决策过

<sup>47</sup> “生活领地” 菲律宾分会来件。

<sup>48</sup> 第一民族大会来件。

<sup>49</sup> 巴拿马 Guna-Dule Nation 来件。

<sup>50</sup> 见 <https://www.silverbackgorillatours.com/uganda/the-batwa-trail-and-cultural-experience>。

<sup>51</sup> 口头发言，特别报告员协商，2023 年 5 月 25 日。

<sup>52</sup> 多民族玻利维亚国来件。

程。<sup>53</sup> 土著人民还报告，国家未经协商和征求他们自由、事先和知情同意，就批准在他们的土地上建造旅馆和其他旅游设施。<sup>54</sup>

32. 在土著土地上发展旅游基础设施，如火车、缆车、旅馆和餐馆，缺乏与受影响的土著人民的协商和征求同意，是一个反复出现的问题。由于参与权被剥夺，土著人民无法以支持其文化方式和土著经济的方式指导此类基础设施的发展。<sup>55</sup>

#### D. 文化权

33. 土著人民的文化是重要旅游景点，各国广泛宣传这些文化，展示本国文化多样性。在许多情况下，旅游业可以极大地有利于土著人民的文化权，但也可能对其他人的文化生存构成威胁。必须强调，作为其宇宙观的一部分，土著人民的文化遗产包括他们的土地和资源、圣地、生计、语言、艺术表达和精神信仰。

34. 旅游业可有助于保护和促进土著习俗、知识、传统和语言，增进对多种文化的理解和欣赏。<sup>56</sup> 旅游业如由土著人主导，可以使土著人民利用主流社会经常错过的连通性和讲故事，用他们自己的声音分享他们的故事。文化意识和理解可以导致更好地保护土著人民的权利。<sup>57</sup> 旅游业还可以加强传统活动、艺术和手工艺，振兴社会生活，保存土著建筑和历史遗迹，保护风景。<sup>58</sup>

35. 如无土著人民有意义地参与旅游项目的设计、实施、监测和利益分享，就会有商业化、歪曲、侵占和破坏土著文化的风险。2017年的一项研究对商业化的危险提出了警告：“游客往往只限于表面接触，土著人民的文化习俗和传统可能被转化为大众消费的表演。遗产可沦为小装饰品，没有任何意义，只有商品价值。”<sup>59</sup> 旅游业有时被视为一种殖民形式，通过开发土著文化(人类动物园)和强迫游客接触来实现。<sup>60</sup>

36. 事实上，游客对传统文化“真实”体验的渴望会将土著社会禁锢在一种停滞的状态中，在这种状态中，他们感到被迫尽可能地为游客重建自己的族裔特征，

<sup>53</sup> 巴拿马 Guna-Dule Nation 来件；口头发言，特别报告员协商，2023年5月25日。

<sup>54</sup> 土著事务国际工作组和亚洲原住民联盟联合来件。

<sup>55</sup> 土著人民权利国际组织和土著事务国际工作组联合来件；印度 Alternative for India Development 来件。

<sup>56</sup> 肯尼亚和加拿大来件；印度阿萨姆邦 Indigenous Peoples of Mung-Dun-Chun-Kham 来件。

<sup>57</sup> 加拿大土著人民旅游协会和第一民族大会来件。

<sup>58</sup> United Maroons Indigenous Peoples 来件。

<sup>59</sup> Helen Jennings, “Indigenous Peoples and Tourism”, TourismConcern, Research briefing (2017). Available at <https://www.humanrights-in-tourism.net/sites/default/files/media/file/2020/rc025indigenous-peoples-tourism-1197.pdf>.

<sup>60</sup> Freya Higgins-Desbiolles, “The ongoingness of imperialism: The problem of tourism dependency and the promise of radical equality”, *Annals of Tourism Research*, vol. 94 (2022). Available at <https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S0160738322000330?token=0C885E39B110DACC87D9C3B25AB0F34F8D9E89ABCD AFF6969F097F43736C7EAEAD3218F75DE7E9AD4C249A3AF2840C12&originRegion=us-east-1&originCreation=20230515055710>.

适于拍照。土著文化习俗和节日被加以打扮，吸引和打动游客，却没有得到土著人民的任何同意或分享利益。这种商品化会导致对传统象征和习俗的不尊重，以及社区价值观的分裂。<sup>61</sup>

37. 土著艺术和手工艺品是一个深刻而重要的精心制作过程的结果，充满了象征意义，祖传技术随着时间的推移以极大的奉献精神得到完善，现在被跨国公司复制用于商业目的，而没得到土著人民的同意，也没有任何认可或公平平等的利益分享。<sup>62</sup> 缺乏国家对集体知识产权的监管加剧了旅游部门对土著人民文化遗产的盗用和滥用。

38. 在芬兰，旅游业在很大程度上依赖萨米人文化来宣传该国是一个旅游目的地，例如，礼品店出售并非由土著手工艺者制作的萨米风格的手工艺品，旅游工作人员穿着仿制的萨米服装(见 [A/HRC/30/53](#)，第 61 段)。旅游部门的工作人员，例如航空公司工作人员，未经土著人民同意，使用传统的土著服装，这在亚洲也是一个普遍问题。<sup>63</sup>

39. 在危地马拉，非土著人民通过将传统服装商业化和大规模生产，盗用玛雅纺织品和设计，不尊重妇女的劳动、技术知识和纺织品中的神圣符号和图案。土著妇女正在努力通过专利保护她们的知识(见 [A/HRC/51/28](#))。为游客商业化而复制土著传统纺织品并不是危地马拉特有的问题。<sup>64</sup> 在拉丁美洲，旅游业在某些情况下导致了对社区传统纺织品需求的减少，因为游客更喜欢购买工业制成品，而非当地家庭手工制作的工艺品。<sup>65</sup>

40. 亚洲报告了另一个问题，在那里，一些土著妇女穿的传统服装几乎没有遮挡，被来自该国其他地方的游客视为耻辱，或者被视为引诱对妇女进行性侵犯。因此，土著妇女被迫放弃自己的身份，遵从主流着装方式。<sup>66</sup>

41. 土著人民的文化、传统和艺术在很大程度上被用作旅游景点，但没有得到有效的承认或保护，土著人民没有从在其土地上的旅游项目或使用其形象或文化中获得相应的利益。<sup>67</sup>

42. 在拉丁美洲，治疗和传统仪式变成了游客欣赏的民间传说，违背了它们的真正含义及其文化和精神价值。<sup>68</sup> 例如，最近外国人越来越多地在娱乐中使用本地

<sup>61</sup> 土著事务国际工作组和亚洲原住民联盟联合来件。

<sup>62</sup> Red de Mujeres Indígenas sobre Biodiversidad – América Latina y el Caribe 来件。

<sup>63</sup> 土著事务国际工作组和亚洲原住民联盟联合来件。

<sup>64</sup> 土著人民权利国际组织和土著事务国际工作组联合来件。尼泊尔 Community Empowerment and Social Justice Network 来件。

<sup>65</sup> 土著人民权利国际组织和土著事务国际工作组联合来件。

<sup>66</sup> 土著事务国际工作组和亚洲原住民联盟联合来件。

<sup>67</sup> 尼泊尔 Community Empowerment and Social Justice Network 来件。

<sup>68</sup> Red de Mujeres Indígenas sobre Biodiversidad – América Latina y el Caribe 来件。

药用植物，如仙人掌，威胁到这种植物的数量，因为据报道游客正在非法收获这种植物，无视有助于保护这种植物的本地做法。<sup>69</sup>

43. 据报道，土著圣地正被变成商业景点，有时被定为由政府或私人行为者经营的“考古区”，而没有得到土著人民自由、事先和知情的同意，也没有公平的补偿或利益分享。<sup>70</sup> 相比之下，对一些土著人民来说，将他们的历史遗迹列入教科文组织世界遗产名录是提高世界对他们文化的认识的一个机会。<sup>71</sup>

44. 科学旅游对土著文化和知识的保存和完整性构成了威胁，因为大学和科学家在未经其自由、事先和知情同意的情况下获取和使用土著知识和文化。<sup>72</sup>

45. 国家和旅游公司需要在整个行业提高公众对土著人民文化的认识。非土著主导的旅游业必须确保活动不会延续对土著人民的负面成见，包括将其浪漫化或描述为过时的社会或文化。<sup>73</sup> 应对游客进行教育，以确保他们的行动不会与土著文化发生冲突，<sup>74</sup> 让他们了解土著人民在历史上和目前受到的压迫，以及他们对现在和未来的各种愿望。

## E. 生命、自由和人身安全的权利

46. 旅游项目可能会带来针对土著权利维护者的暴力，以及对土著妇女和儿童的性别暴力和性贩运。在泰国，在抗议逮捕和强迫把克伦族土著人民驱逐出教科文组织世界遗产地岗卡章森林综合体后，一名土著土地维护者失踪，后被人发现已经死亡。<sup>75</sup> 在孟加拉国，旅游业助长了大规模军事化，理由是军队要保证旅游中心的安全和保障。<sup>76</sup> 在非洲，土著人民因在国家公园收获植物和其他资源时擅自闯入而被逮捕和拘留。<sup>77</sup> 在乌干达，有报告称，护林员和乌干达野生动物管理局在埃尔贡山国家公园对贝尼特人实施暴力、杀戮和任意逮捕。<sup>78</sup>

<sup>69</sup> James D. Muneta, “Peyote Crisis Confronting Modern Indigenous Peoples: The Declining Peyote Population and a Demand for Conservation”, *American Indian Law Journal*, vol. 9, No. 1 (2020); Red de Mujeres Indígenas sobre Biodiversidad – América Latina y el Caribe 来件。

<sup>70</sup> 致墨西哥的信 AL MEX 10/2022; 印度阿萨姆邦 Indigenous Peoples of Mung-Dun-Chun-Kham 和尼泊尔 Community Empowerment and Social Justice Network 来件。

<sup>71</sup> 印度阿萨姆 Indigenous Peoples of Mung-Dun-Chun-Kham 来件。

<sup>72</sup> 口头发言，特别报告员协商，2023年5月25日。

<sup>73</sup> 尼泊尔 Community Empowerment and Social Justice Network 来件。

<sup>74</sup> 坦桑尼亚联合共和国 Hadza 来件。

<sup>75</sup> 致泰国的信 AL THA 4/2021 和 AL THA 4/2020; 致泰国的信 AL THA 2/2019, 见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=24351>。

<sup>76</sup> 致孟加拉国的信 BGD 8/2020, 见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25810>。

<sup>77</sup> 见 A/HRC/45/34/Add.1, 第 96 段; 特别报告员访问刚果(2020); 菲律宾国际会议协会来件。

<sup>78</sup> 致乌干达的信 UGA 5/2022。

47. 由于基于性别、土著身份和社会经济地位的多层面歧视，土著妇女和女童是旅游业中最被边缘化的群体。在亚洲，特别报告员收到报告称，旅游业助长了暴力侵害妇女行为，包括游客强奸妇女，而肇事者很少被追究责任。<sup>79</sup> 当妇女被强行驱逐出自己的土地时，也有可能遭受性暴力。<sup>80</sup> 由于自身社区和更广泛的社会中的歧视，土著妇女缺乏获得教育或培训的机会，无法胜任旅游业的工作，或者局限于低薪工作。她们更容易受到劳动剥削，包括卖淫，并更有可能被贩运从事性旅游。<sup>81</sup> 在某些情况下，旅游业发展造成的土地和资源损失限制了土著妇女的自主权、经济自给自足、获得生产资源的机会以及有意义地参与决策过程的能力。<sup>82</sup>

## 六. 企业社会责任

48. 公司大量参与制定和实施旅游项目和方案。他们往往将土著人民排除在商业活动之外，而从土著人民的土地、资源和文化遗产中获利。

49. 在尼泊尔，万豪国际建造了察雅中心商业综合体后，普拉汗尼瓦尔土著人民失去了自己的土地、资源以及宗教和文化场所。由于承认尼瓦尔人土地权的行政和司法程序的拖延，尽管有抗议，但在未经尼瓦尔人自由、事先和知情同意的情况下建造了该综合体，尼瓦尔人在参与和平抵制该项目时遭到了威胁和暴力。<sup>83</sup> 察雅中心被宣传为尼泊尔历史上最大的商业综合体，拥有 200 个商店空间，包括高端品牌专卖店，以及多厅影院和公司办公室。其最大的收入来源是五星级酒店“加德满都雅乐轩酒店”(Aloft Kathmandu Thamel)，这是万豪国际的一家特许经营酒店。据报道，该公司对那些反对建设的人进行了报复，对他们提起了反对针对公众参与的战略诉讼和刑事指控，而其他则面临着来自该综合体<sup>84</sup> 工会领导人的死亡威胁。<sup>85</sup>

50. 在孟加拉国，吉大港山地的谬族土著人民正面临着被驱逐出其土地的威胁，因为他们在自己的土地上建造了五星级的万豪酒店、游乐园、人工湖和运送游客的缆车。政府和开发商侵占了谬族的农田、森林和火葬场来建造酒店。谬族的自由行动

<sup>79</sup> 尼泊尔 Chittagong Hill Tract and Community Empowerment and Social Justice Network 来件；土著事务国际工作组和土著人民权利国际组织联合来件。

<sup>80</sup> 尼泊尔 Chittagong Hill Tract and Community Empowerment and Social Justice Network 来件。

<sup>81</sup> 尼泊尔 Community Empowerment and Social Justice Network 和肯尼亚 Center for Enhancing Democracy and Good Governance and Endorois People 来件；土著人民权利国际组织和土著事务国际工作组联合来件。

<sup>82</sup> 土著人民权利国际组织和土著事务国际工作组联合来件。

<sup>83</sup> AL OTH 183/2021 号信；致尼泊尔的信 AL NPL 1/2021；致美国的信 AL USA 16/2021，见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26309>；AL OTH 184/2021 号信，见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26311>；另见 A/HRC/45/34/Add.3。

<sup>84</sup> 其他报告表明，地方工会和经理鼓励旅游业，同时建筑业争取更大的度假村和大学资助旅游和旅游方案。

<sup>85</sup> 尼泊尔 Community Empowerment and Social Justice Network 来件。

受到限制，其土地被军事化，由于土地冲突，妇女遭到性侵犯和杀害。土著人权维护者受到恐吓，被指控为恐怖分子，并因抗议旅游项目而受到死亡威胁。<sup>86</sup>

51. 在非洲，私人行为者在没有获得自由、事先和知情同意的情况下，强行驱逐社区以建立保护区，并为土著人在旅游业的工作支付低工资。<sup>87</sup> 自 2013 年以来，任务负责人一再对坦桑尼亚联合共和国在位于马萨伊人土地上的恩戈罗恩戈罗区 Loliondo 控制区经营的旅游企业中暴力升级和驱逐马萨伊牧民表示关切。<sup>88</sup> 根据坦桑尼亚联合共和国授予的特许权，该地区相当于阿拉伯联合酋长国 Ortello 商业公司及其安全部队经营的 1 500 平方公里的商业狩猎区。在过去的一起事件中，政府将马萨伊人的土地分配给坦桑尼亚啤酒有限公司用于大麦生产，该公司随后将其租约出售给一家旅游公司“坦桑尼亚养护有限公司”。<sup>89</sup> 2006 年，坦桑尼亚养护私人保安强行将 200 名马萨伊人驱逐出 Sukenya 农场地区，烧毁了他们的房屋。试图进入其土地的马萨伊牧民被坦桑尼亚养护保安或警察拘留，并被带到当地监狱，须支付大笔费用才能被释放。<sup>90</sup>

52. 在拉丁美洲，旅游经营者试图分化社区，给土著雇员的工资低于非土著雇员，从而引发了社会冲突。未经协商和充分的社会和环境影响评估就开展的大型旅游项目导致了土地私有化、驱逐、社区发展项目损失和环境污染。此外，旅游公司和大公司控制了亚马逊地区的大部分旅游业务。<sup>91</sup>

53. 加拿大土著旅游协会的“原创”认证方案可作为旅游业评估风险和验证土著主导旅游业真实性的良好范例。它为土著旅游业制定了国家标准，使商家能够评估其市场准备情况并申请认证。该方案是与加拿大旅游公司 HR 合作开发的，反映了国际标准化组织的标准。行业协会、国际旅游运营商、旅行社、“目的地加拿大”、营销组织和其他消费者依靠这一卓越标志来帮助促进真实和高质量的本

<sup>86</sup> 致孟加拉国的信 UA BGD 8/2020；UA OTH 84/2020 号信，见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25811>；土著事务国际工作组和亚洲原住民联盟联合来件；孟加拉国 Bangladesh Indigenous Youth Forum and Parbatya Chattagram Jana Samhati Samiti 来件。

<sup>87</sup> 土著人民权利国际组织和土著事务国际工作组联合来件。

<sup>88</sup> 致坦桑尼亚联合共和国的信 TZA 2/2019；致坦桑尼亚联合共和国的信 TZA 1/2016，见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=3343>；致坦桑尼亚联合共和国的信 TZA 2/2013，见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=18413>。另见联合国人权事务高级专员办事处新闻稿，特别程序，“坦桑尼亚：联合国专家警告，在强行将马萨伊人驱逐出祖先土地的计划中，暴力升级”（2022 年 6 月 15 日）。

<sup>89</sup> Tanzania Conservation Limited is owned by Thomson Safaris Limited, a Tanzanian company that is a subsidiary of a United States-based company.

<sup>90</sup> 致坦桑尼亚联合共和国的信 TZA 3/2013，见 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=22007>。

<sup>91</sup> 土著人民权利国际组织和土著事务国际工作组联合来件。

地旅游体验,同时提供进入有利可图的旅游贸易网络和新的游客/消费者市场的机会。<sup>92</sup>

54. 私营部门制定了一套实用指南,供与世界各地土著社区合作的旅游公司使用,“鼓励负责任的行为,指导良好的商业做法,服务和保护土著社区和旅游公司的利益,并提供真实、尊重和有益的游客体验”。<sup>93</sup> 该准则是与土著旅游专家协商制定的,涵盖了若干领域,包括充分和有效参与、公平管理、自由、事先和知情同意、尊重土著知识、保护文化遗产、公平劳动、当地采购和所有权。<sup>94</sup>

55. 2011年,世旅组织通过了《私营部门对全球旅游业道德守则的承诺》。签署承诺书的公司同意维护和促进可持续旅游业发展的价值观,包括保护人权和弱势群体,并向世界旅游业道德委员会报告其执行情况。<sup>95</sup> 截至2021年,来自68个国家的450家公司和贸易协会遵守了承诺并报告了其执行情况,<sup>96</sup> 130个实体被暂停资格。<sup>97</sup> 私营部门有义务根据《工商企业与人权指导原则》和其他自愿承诺进行尽职调查。从事旅游业的公司和投资者在实施可能对土著人民产生负面影响的项目时,如果不尊重土著人民的权利,就会面临更高的信贷风险。<sup>98</sup>

## 七. 土著人民主导的旅游业

### A. 土著人民主导的旅游业面临的障碍

56. 无论是否得到国家支持,土著人民都发展了自己的社区旅游企业,使其成员直接受益。为了通过旅游业进一步推进土著人民自决的发展,必须克服几个障碍。

57. 土著旅游公司往往规模较小,雇员较少,导致在方案申请、获取信息以及其他行政负担和官僚障碍方面面临能力和财务知识挑战。土著旅游经营者申请财政援助时,可能缺乏获得资本资助方案的机会或对资本资助方案的了解,包括获得有助于长期规划和投资的稳定资金,以及缺乏对旅游业行政和商业方面的足够了解。<sup>99</sup> 限制性的资格要求可能会使土著旅游公司处于不利地位,这些要求将独资企业、非法人企业、社区所有企业或免税企业排除在外。可能难以满足财务要求,如偿还贷款或获得无息贷款和无需偿还的捐款。<sup>100</sup> 关于政府方案编制,土著组织强调需要制定由土著人主导的解决方案,使他们更容易获得联邦官僚体系之外

<sup>92</sup> 加拿大 Indigenous Tourism Association 来件。

<sup>93</sup> G Adventures, Planeterra and George Washington University International Institute of Tourism Studies, “Indigenous People and the Travel Industry: Global Good Practice Guidelines”.

<sup>94</sup> Indigenous Tourism Collaborative of the Americas 来件。

<sup>95</sup> 签署方名单见 <https://www.unwto.org/private-sector-signatories-of-the-commitment>。

<sup>96</sup> 世界旅游业道德委员会报告 A/24/11。

<sup>97</sup> 世界旅游业道德委员会报告 A/23/11。

<sup>98</sup> First Peoples Worldwide 来件。

<sup>99</sup> 多民族玻利维亚国来件。

<sup>100</sup> 加拿大来件。

由政府方案，并由土著人共同制定供资方案标准和由土著人主导提供资金。政府方案编制应确保有足够的时间让土著人参与，这对方案制定和实施的成功至关重要。

58. 即使土著人民能够克服获得资金的挑战，也可能存在其他障碍，例如缺乏实施旅游项目的基础设施，特别是对于交通网络和互联网覆盖有限的农村和偏远地区的社区而言。可能也没有足够的营销活动和投资，来提高公众对土著主导的旅游业的认识。最后，土著人民在邀请来访者进入他们的土地和社区时可能会犹豫不决，因为他们担心这样做可能不会带来好处，反而更具剥削性，而不是再生性。

## B. 全球、区域、国家和地方各级的范例

59. 越来越多的科学证据表明，土著人民在保护自然界、他们的土地和领地方面胜过政府和保护组织，而自然界、他们的土地和领地拥有世界上 80% 的生物多样性。土著人民拥有科学知识，并对资源的可持续管理采取整体办法，以确保为子孙后代维护生物多样性。为此，并为了尊重土著人民自决发展的权利，各国应将土著人民纳入生态旅游事业，以实现全球和国家保护目标。

60. 在全球、区域、国家和地方各级形成了网络，以促进土著人民在旅游业方面的权利。世界土著旅游联盟是一个由土著领导的土著和非土著利益攸关方全球网络，旨在通过旅游业执行《联合国土著人民权利宣言》。2012 年，联盟通过了《发展土著旅游业拉腊基亚宣言》，这是一个基于《联合国宣言》的旅游业土著人权伙伴关系框架，其承认土著法律制度、知识、土地、文化遗产、自决权、参与决策权以及自由、事先和知情同意权。为了进一步执行《拉腊基亚宣言》，联盟为旅游业开发了各种工具，包括清单、最佳做法和准则。在智利，联盟推广了土著旅游学校及其土著社区旅游国际质量保证框架(2019 年)。<sup>101</sup>

61. 在区域一级，美洲国家组织与乔治·华盛顿大学国际旅游研究所和美国内政部印第安人事务局合作，于 2020 年 10 月主办了首届美洲土著旅游论坛，导致了美洲半球土著旅游合作组织的成立，该组织致力于支持整个美洲的可持续土著旅游发展。该网络由 55 个土著区域、国家和国家以下各级旅游协会领导人和 45 个旅游业组织组成，包括旅游公司、旅游部、国家旅游局、旅游非营利组织、部落学院和学术机构。它得到了美国印第安人全国大会和白宫美洲土著事务委员会的支持。<sup>102</sup>

62. 在南部非洲，土著人民组成了社区性组织，参与对其共有土地上的野生动物和其他资源的基于社区的自然资源管理，以创造旅游收入。狩猎探险的收入分配给更广泛的社区；在一些国家，还与政府分享。经济利益表现为向家庭发放现金，或投资大型社区项目(如学校、诊所、水电)。社区组织提供就业机会，雇用行政人员和社区警卫、童子军和护林员进行反偷猎巡逻，协助减少人与野生动物的冲

<sup>101</sup> 智利来件。

<sup>102</sup> Indigenous Tourism Collaborative of the Americas 来件。

突，并教育社区成员保护的重要性。与私营部门签订的协议往往包括当地就业和培训条款。<sup>103</sup>

63. 加拿大土著旅游协会是一个由土著领导的组织，通过专业发展培训和信息共享，向土著旅游经营者和社区提供服务，并向企业提供咨询支持。该协会参与制定联邦旅游政策和方案，以支持土著主导的旅游业的增长和发展。它与联邦政府拥有的“皇冠公司加拿大目的地”、主要媒体、贸易行业、加拿大公园和航空公司合作，扩大国际营销努力，并在广告宣传活动中合作，以促进土著旅游业。他们由土著人主导的营销活动旨在消除对土著人的有害定型观念，侧重他们富有活力的现代文化。在加拿大，至少有 1 900 家由土著人领导的旅游企业。育空地区的 Dakhká Khwáan 舞者通过振兴歌唱、击鼓、舞蹈、讲故事和制作头饰的艺术，提供了恢复语言 and 价值观的机会。在马尼托巴省，Wapusk Adventures 雪橇狗舍提供狗拉雪橇、雪鞋和电动自行车旅行，以了解梅蒂斯人文化。在魁北克，Hotel-Musée Premières Nations 是一家四星级精品酒店，其建筑灵感来自“longhouses”，在户外北欧浴场提供水疗服务。<sup>104</sup> 在滨海地区，Metepenagiag 遗产公园为游客提供旅游和体验，以了解 Mi'kmaq 文化和遗产，并保护国家历史遗址中的土著文物。<sup>105</sup> 加拿大不列颠哥伦比亚省有一些举措，如 Haida Gwaii 看守人方案，其雇用第一民族的人监测具有文化意义的遗址，并为游客提供翻译，展示他们的传统习俗和环境管理。<sup>106</sup>

64. 美利坚合众国南达科他州土著旅游联盟是一个特定网络，由南达科他州九个联邦承认的部落民族的代表、旅游业领袖以及地方、州和联邦合作伙伴组成，共同努力发展土著旅游业，以此作为经济增长的催化剂。该联盟开展了广泛的基础设施项目、旅游景点和产品开发投资项目，以及社区和创业准备举措。土著人民聚集一起，举办他们自己的类似奥林匹克的体育赛事。2015 年，第一届世界土著人运动会在巴西举行，吸引了来自 22 个国家的 2 000 名土著运动员。这一事件激励土著人民通过体育和传统游戏行使自决权，建立更加和平的关系，并保护文化遗产。<sup>107</sup> 同样，在区域一级，北美土著运动会汇集了整个美洲的数百个土著民族，通过体育和文化来庆祝、分享和重建联系。<sup>108</sup>

65. 各个土著社区也在管理自己的旅游企业。在墨西哥，至少有 95 个具有高度自然、文化和历史价值的旅游景点由土著人民根据其法律制度管理，使他们能够保存、传播和分享其知识和遗产。<sup>109</sup> 墨西哥社区旅游半岛联盟力求通过与尤卡

<sup>103</sup> Community Leaders Network of Southern Africa 来件。

<sup>104</sup> 加拿大 Indigenous Tourism Association of Canada 来件。

<sup>105</sup> 第一民族大会来件。

<sup>106</sup> 同上。

<sup>107</sup> 见 <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000249216>；<https://ich.unesco.org/en/individual-case-study-00988&id=00028>。

<sup>108</sup> 见 <https://naig2023.com/about/>。

<sup>109</sup> 墨西哥来件。

坦半岛土著人民和农村社区 270 个伙伴合作，加强旅游业。在瓦哈卡，Copalita Trail 归 Zapotec 农民和 Sierra Sur 的土著人民所有。通过教育旅行，他们将保护生物多样性和清洁水源的价值观融入自己的领地。在莫雷洛斯州，土著人民管理蓝蘑菇森林生态旅游中心，其侧重保护该地区的知识和文化。Sonora 的 Comca'ac Seris 人正在开发一个生态旅游项目，旨在分享他们传统的捕鱼方法、习俗、食物和关于其领地内重要景点的知识。<sup>110</sup> 尤卡坦州的“Mun-Ha Chac Lol”项目和坎佩切州卡拉克穆尔市的“Raíz de Futuro”项目是土著主导的旅游举措，依靠大学分析社区需求，以实施良好的旅游做法。<sup>111</sup>

66. 自 1998 年以来，厄瓜多尔 Kichwa Añangu 土著人民一直在 Yasuní 国家公园从事生态旅游。该社区创建了 Napo 野生动物中心，据报这是唯一完全由土著人创建和管理的生态区。其位于世界生物圈保护区内，通过保护生物多样性、传统活动和普及教育和医疗保健来促进负责任的生态旅游。<sup>112</sup> Sharamentsa 社区 Achuar 人拥有社区旅游中心的全部所有权和管理权，该中心雇用土著人民提供各种旅游服务。这些收入用于支持社区保健和教育方案，为采矿、石油和木材开采提供了经济替代方案。

67. 在阿根廷，Lickan 农村社区旅游网络由 10 个 Kolla 家庭经营，作为一种文化交流，与游客分享社区独特的自然和文化资源，由此创入提高自己的生活质量。Salta 省 Quebrada del Toro 的 Turu Yaco 农村企业主协会由 50 名管理旅游活动的 Tastil 成员组成。<sup>113</sup> Mbyá Guaraní Tekoá Yryapú 土著人民与加拿大的 Iguazú 技术学院和尼亚加拉学院一道，开展了 MATE 项目“阿根廷旅游和就业模式”，使土著人民能够进入阿根廷 Iguazú 国家公园的旅游市场。<sup>114</sup> 阿根廷土著妇女联合会参与文化旅游，并通过烹饪艺术、手工艺品和祖传医药促进文化交流和尊重土著人民权利的政策。<sup>115</sup>

68. 在危地马拉，土著人民及其代表正在管理 Totonicapan 省的生态公园。在联邦政府的财政和技术支持下，他们开设了“Nuboso Maya Pokomchi”招待所，帮助提供收入以确保粮食安全。<sup>116</sup> Ak'Tenmit 组织向玛雅土著妇女和青年提供技能培训，以促进可持续和参与性旅游活动，并推进社区集体权利。<sup>117</sup>

69. 在美国，阿拉斯加土著遗产中心共同领导一个全州文化旅游工作组，致力于确定成功和障碍，并与阿拉斯加各地的伙伴合作，加强社区一级的能力建设。这

<sup>110</sup> 同上。

<sup>111</sup> Consejo Regional Indígena y Popular de Xpujil S.C 来件。

<sup>112</sup> 厄瓜多尔来件。

<sup>113</sup> 阿根廷 Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina 来件。

<sup>114</sup> 同上。

<sup>115</sup> Red de Mujeres Indígenas sobre Biodiversidad – América Latina y el Caribe 来件。

<sup>116</sup> 同上。

<sup>117</sup> 口头发言，特别报告员协商，2023 年 5 月 25 日。

项工作创造了就业机会，带来了外部收入，提高了阿拉斯加的全球形象，增加了地方一级和全州的经济多样性。它还丰富和增加了文化联系、理解和尊重，在阿拉斯加社区建立了同理心和关系。<sup>118</sup>

70. 在加勒比，土著人民推动了代际旅游项目。特立尼达和多巴哥 Fondes Amandes 社区重新造林项目让成员参与生态旅游和鼓乐表演。青年文化方案为青年提供长辈指导和展示才华的机会。在伯利兹加里富纳人中，霍普金斯妇女经营一个旅游项目，在海岸上出租小屋。<sup>119</sup> 霍普金斯加里富纳人也开办了文化项目和文化中心。

71. Hadza 遗产项目旨在通过评估和减少非法旅游，保护、维护和保存坦桑尼亚联合共和国 Hadza 土著人民的土地和文化。该项目旨在将土地归还 Hadza 人并保护现有土地。<sup>120</sup>

72. 在拉丁美洲，土著妇女组织“United for Panama’s Biodiversity and Artesanía Ngäbe Mary Sarita”提供手工艺、酒店和社区旅游服务。哥斯达黎加土著人民提供的服务有住宿、徒步旅行和传统美食活动以及纺织品。委内瑞拉玻利瓦尔共和国的 Mawari 旅游网提供旅游服务，包括土著美食(*tumaa*)和饮料(*kashire* 和 *parakari*)以及手工艺旅游。在墨西哥，土著组织在土著妇女和青年的充分有效参与下，提供旅游、美食、手工艺和综合保健服务。<sup>121</sup>

## 八. 对土著人民有积极影响的其他旅游模式

73. 在阿根廷，联邦、省和地方各级都出台了举措。联邦政府帮助创建了阿根廷农村社区旅游网络，向土著人民提供技术援助，帮助加强当地旅游业的发展。2022 年，Misiones 省教育总委员会批准创建 Raul Karai Correa 土著社区旅游高等学院，这是土著人民、MATE 项目(阿根廷旅游和就业模式)和 Travolution Argentina 在省旅游部和 Misiones 省省长支持下协调努力的结果。该学院提供为期三年的职业技术培训方案，包括自然和文化遗产口译导游和土著旅游经理。<sup>122</sup> 地方当局和高海拔考古博物馆与土著领导人达成了一项协议，为三名土著儿童的“Children of Llullaillaco”展览支付赔偿，他们的尸体被发现时保存完好。

74. 墨西哥政府推动了一个方案，支持土著主导的旅游服务和产品，保护、传播和分享遗产和知识。<sup>123</sup> 国家土著人民研究所开设了一个网站，重点介绍由土著人民管理的 95 个具有高度文化、自然和历史价值的旅游景点。

<sup>118</sup> Alaska Native Heritage Center 口头发言。特别报告员协商，2023 年 5 月 25 日。

<sup>119</sup> United Maroons Indigenous Peoples 来件。

<sup>120</sup> 同上。

<sup>121</sup> Red de Mujeres Indígenas sobre Biodiversidad – América Latina y el Caribe 来件。

<sup>122</sup> 阿根廷旅游和就业模式来件。

<sup>123</sup> 墨西哥来件。

75. 危地马拉旅游研究所报告，瑞士联络小组提供的资金帮助 Bombil Pek 社区的土著人民获得技术培训、设备和如何发展旅游业的咨询。该组织还帮助 Ri Aj Poop Batz 组织的土著妇女编织工，并培训和认证社区成员担任 Samac、Chicoj 和 Ri Aj Poop Batz 社区的当地向导。<sup>124</sup>

76. 在厄瓜多尔，旅游部与国际组织协调，促进技术援助项目，以加强土著人民领导的生态旅游举措和企业。<sup>125</sup> 厄瓜多尔实施了“在 Kichwa Añangu 社区发展生产性替代方案和可持续的生计”项目，旨在加强社区农业实践，增加旅游活动，包括“Frog safari”，保护生物多样性，同时保护传统习俗和创造就业机会。

77. 2013 年对纳米比亚进行国别访问后，任务负责人赞扬该国政府与 Kyaramacan 协会协商管理 Bwabwata 国家公园，该协会代表居住在公园内的 Khwe San 土著人民。环境、林业和旅游部协助与 Kyaramacan 协会建立了创新的土地使用和利益分享安排，以获得特许权，从大型猎物狩猎中获得经济利益，并建造一个旅游屋舍。任务负责人报告，尽管取得了这些有希望的进展，Khwe San 人在经济援助和能力建设方面仍然面临许多挑战，无法启动他们的发展举措，因为 Bwabwata 公园地区的大多数 Khwe San 人生活在极端贫困和边缘化的状况中(见 [A/HRC/24/41/Add.1](#))。

78. 加拿大政府通过旅游部，与国家、省和地区土著旅游组织和几个土著旅游企业举行了圆桌会议，为创建 2 000 万加元的土著旅游基金收集投入，并正在与土著旅游伙伴一起制定新的联邦旅游增长战略，以支持土著旅游企业的需求。<sup>126</sup>

79. 智利政府推动了一个关于土著旅游的真实性和营销的课程，名为“准备好进入市场的土著旅游”，其内容是在土著组织的支持下设计的。它还为提高旅游市场对土著旅游业的认识提供了机会，让土著代表参与设计和传播宣传材料。智利政府还促进了国家野生动物保护区国家系统的土著治理和共同管理。<sup>127</sup>

80. 在哥伦比亚，2023 年 2 月，商业、工业和旅游部推出了一项新的旅游政策，名为“旅游与生活和谐相处”，旨在保护生物多样性、有形和无形遗产，为族裔和当地社区创收。就族裔社区而言，该政策提倡保护其领土、资源和知识的指南。该政策还尊重族裔社区的土地管理计划，如“生活计划”、“族裔发展计划”和“漫长道路计划”<sup>128</sup>

81. 澳大利亚政府向土著旅游业经营者提供赠款，开发和推广行业专家提供的基于地点的定制服务，支持全国各地的第一民族旅游业。此外，政府与各州和地区

<sup>124</sup> 危地马拉来件。

<sup>125</sup> 厄瓜多尔来件。

<sup>126</sup> 加拿大来件。

<sup>127</sup> 智利来件。

<sup>128</sup> 土著人民权利国际组织和土著事务国际工作组联合来件。

共同投资大型第一民族旅游项目，刺激和加强第一民族人民在游客经济中的经济参与。<sup>129</sup>

## 九. 结论和建议

82. 旅游业可以为土著人民提供机会，加强他们的自治、土地、领土和资源、自我发展、社会和经济赋权以及保护自然和文化遗产、知识和技能的权利。只有通过土著人民自己参与任何影响到他们的项目，对旅游业采取基于人权的方法，才能实现这些利益。特别报告员注意到各国和私营部门为确保土著人民能够受益于旅游项目而推广的良好做法，但与旅游相关的严重侵犯人权行为的存在表明，要使旅游部门的应尽职责和道德标准与现有的有关土著人民人权标准相一致，以确保旅游部门尊重人权，仍有许多工作要做。

83. 旅游活动对土著人民的负面影响包括征用他们的土地和资源、将其领土军事化、暴力侵害人权维护者、商品化、土著文化的丧失和滥用、利益分配不公、暴力侵害妇女和儿童行为以及土著工人的不平等工作条件。

84. 各国在通过旅游立法和政策时，应与土著人民协商，在旅游业采用适当法律框架，承认和保护土著人民的权利。当土著人民决定参与旅游部门时，他们应该得到财政和体制上的支持。如《工商企业与人权指导原则》所述，从事这一行业的私营部门必须遵守尊重土著人民人权的国际义务。在土著人民领土上的旅游项目必须承认土著人民在自己领土上的特殊权利及其文化习俗、法律制度和圣地。在就旅游活动做出决定之前，必须与受影响的土著人民协商，以获得他们的自由、事先和知情同意。此外，企业经营者必须尽职尽责，尊重和公平分享利益，并设立可获得的补救措施。

85. 土著主导的旅游业增强了土著人民参与自决发展的权能，加强和振兴土著机构和文化，创造收入以支持其社会和经济增长，通过提供就业机会和支持土著妇女的参与和创业来应对年轻人的移民。此外，与游客的互动可以产生对社区确定的需求和举措的支持，促进团结一致维护土著人民权利的交流，以及反对种族歧视、生物多样性丧失和气候变化的共同价值观。<sup>130</sup>

86. 特别报告员鼓励游客选择土著主导的旅游举措，或与土著人民有直接商业关系的举措，在访问土著社区时尊重土著礼仪和其他准则，包括拍摄土著人民、圣地、仪式和典礼的照片或录像；进入圣地；以及参与仪式。

87. 特别报告员重申前几次关于保护区和养护措施的报告(A/71/229 和 A/77/238)所载的建议，并进一步建议各国：

(a) 在法律上承认土著人民的土地、领土和资源；这种承认应适当尊重有关土著人民的法律制度和土地所有权制度；

<sup>129</sup> 见 <https://www.niaa.gov.au/indigenous-affairs/economic-development/first-nations-tourism>.

<sup>130</sup> “生活领地”菲律宾分会来件。

(b) 在未与土著人民协商并征得其自由、事先和知情同意的情况下，不得在土著人民传统领土上部署与旅游项目有关的军事部队；

(c) 与土著人民协商，通过法律和条例，以保护获得其知识、文化表现形式和文化遗产的机会，包括规范集体知识产权和公正公平地分享惠益；

(d) 在未与土著人民协商并征得其自由、事先和知情同意的情况下，不发放可能对土著人民产生影响的旅游许可证，或批准可能对其产生影响的旅游项目和基础设施；

(e) 批准和执行与旅游业和土著人民权利有关的国际文书、标准或准则；

(f) 制定和执行具体的立法和其他文化上适当和面向性别的措施，以防止非法、虐待或剥削性的旅游活动，包括性贩运和劳工剥削；

(g) 促进采取适当措施，让游客了解旅游活动对文化和生态的影响，包括标示和解释土著文化场所的解说性展示、土著地名的使用、针对目的地的飞机上教育录像和其他关于可持续旅游的材料；

(h) 通过以下方式，为土著人主导的旅游业举措提供充分支持：

(一) 消除财政和其他监管障碍；

(二) 减少行政负担，便利土著人民获得资金和服务；

(三) 收集关于土著旅游业的数据，以帮助制定方案和政策；

(四) 支持土著营销举措以及在线和社交媒体的存在，加强土著人民的能力，提高对其旅游举措的认识，以有竞争力的方式在旅游市场上推广其产品；

(五) 与土著人民协商，发展适当的基础设施和服务，如互联网和交通，特别是在农村地区；

(i) 与土著人民协调合作，采取主动行动，促进土著人民积极参与各级旅游业发展进程，包括透明的决策、利益分享以及对社会、经济和环境成本和利益的认识；

(j) 提供充足的财政和人力资源，支持土著妇女在旅游部门的创业和领导能力，包括她们参加国家和国际会议，承认和鼓励土著妇女充分和有效参与的社区旅游项目；

(k) 在通过法律限制合法获得的野生动物产品的贸易和进口之前，真诚地咨询并获得受影响的土著人民的自由、事先和知情同意；

(l) 制定包容性保护生物多样性和自然资源的标准，并纳入旅游业承载能力的限制，以及废物管理、水源保护和污染控制方案，充分尊重土著精神活动。

88. 工商业和非国家行为者应：

(a) 在国家法律框架规定的义务和按照《国际劳工组织第 169 号公约》和《联合国土著人民权利宣言》的保障之外，根据《工商企业与人权指导原则》规定的工商业尊重人权的责任，尊重土著人民的权利；

(b) 确保旅游业不进行任何形式的劳工剥削，特别是对儿童、青年和妇女的劳工剥削；

(c) 确保充分尊重土著人民的劳动权利，特别是土著儿童的劳动权利；

(d) 在通过任何可能影响土著人民的项目之前，包括旅游项目、产品和服务的规划、设计和管理、政策制定和利益分享之前，开展真诚协商，并获得土著人民的自由、事先和知情同意；

(e) 与土著人民协商，建立适当和可利用的问责机制和补救措施，以纠正旅游业举措的负面影响，包括建立野生动物保护区、销售再现土著文化的产品和旅游业基础设施。在可能的情况下，补救措施应包括恢复土著人民获得资源的机会和归还他们的土地；

(f) 在土著人民提出要求时，通过以下方式支持土著人民主导的举措：

(一) 采取措施，提供灵活和优惠的赠款和资金，支持土著人民采取的举措；

(二) 支持土著人民参与社区旅游企业，提供培训，发展他们自己的管理能力；

(三) 为希望开办新企业的土著社区提供指导和培训，并改善其供应链、市场准入、管理和接待技能；

(四) 确定优先雇用土著导游，培训年轻人成为导游，并为指导未来的企业家提供便利；

(g) 制定行为守则，避免将土著文化商品化，尊重土著人民关于协商、获取土著知识和文化遗产的议定书；

(h) 确保土著旅游体验由土著人民主导或控制，并与土著人民协商，建立一个透明和负责的机制，分配土著旅游产品、服务和体验产生的惠益和收入；

(i) 保障土著人民平等和公平地参与可能对他们产生影响的地方、区域和国家旅游规划进程；

(j) 在到达原住民社区之前，告知游客当地的传统，信仰和习俗；

(k) 确保导游和游客清楚了解和尊重限制接触的文化习俗和仪式场所，无论是出于精神原因、隐私还是安全问题；

(l) 为非土著导游提供土著文化意识培训；协助为游客制定明确的指南或行为准则，以尊重社区习俗和规则；并在旅游合作伙伴参与土著文化、社区和企业并为之合作时，向其提供关于土著人民文化特性的信息。