



## 土著问题常设论坛

### 第十二届会议

2013年5月20日至31日，纽约

临时议程\* 项目5

与联合国各个机构和基金进行全面对话

## 具有经济及社会理事会咨商地位的非政府组织提供的资料

### 印第安法律资源中心

#### 一. 引言

1. 印第安法律资源中心<sup>1</sup>在此针对秘书处关于土著人民权利和降低森林砍伐和退化所致排放的相关项目保障措施の説明(E/C.19/2013/7)和秘书处关于世界银行业务政策审查情况的説明(E/C.19/2013/15)递交资料。这两份説明均已提交土著问题常设论坛第十二届会议。在本文件中，中心确定了与世界银行和参与降排+倡议的机构目前正在开展的保障政策进程有关且对于土著人民至关重要的问题，这些倡议旨在减少发展中国家森林砍伐和退化所致排放。

2. 发展和降排+倡议可能对土著人民有害，也可能使他们受益，这取决于土著人民的权利是否切实纳入相关政策和做法。仅仅存在保障政策是不够的。为了防止造成伤害，保障政策必须反映出更加立足人权的方针。

\* E/C.19/2013/1。

<sup>1</sup> 印第安法律资源中心由美洲印第安人成立和领导，是一个具有经济及社会理事会咨商地位的非营利法律和宣传组织([www.indianlaw.org](http://www.indianlaw.org))。



## 二. 保障措施和世界银行

3. 世界银行目前正在审查和重新拟定其管理社会和环境风险及影响的政策，包括关于土著人民、环境评估和非自愿移民的保障政策。<sup>2</sup>

4. 保障措施虽然对减轻影响很重要，但不足以防止土著人民及其环境受到伤害。在关键领域，保障措施达不到《联合国土著人民权利宣言》规定的标准。此外，受影响社区和独立研究结果证实，在保障政策的执行方面存在严重问题。<sup>3</sup> 最后，世界银行日益对金融机制免除保障规定的限制。

5. 2012年，世界银行开始审查其10项保障政策中的8项政策以及关于采用借款国制度的政策，该政策规定何时可采用各国本国的管制制度取代保障措施，以建立新的综合框架。这次审查的范围前所未有，涉及重新审视世行的总体社会和环境保护方针。

6. 这次审查将持续到2014年6月，可对土著人民造成深刻的影响。由于其他多边开发银行、各国发展机构、私营金融机构和气候机构也采取了这些保障措施，因此，保障措施有可能推动全球发展和气候融资标准的制定，而不仅仅是决定世界银行所供资项目的影响。

## 三. 保障措施和降排+倡议

7. 由于降排+倡议直接涉及土著人民对土地和资源的所有权以及获得土地和资源问题，有效的降排+保障措施至关重要。<sup>4</sup> 包括联合国关于降低发展中国家森林砍伐和退化所致排放的合作方案(降排方案)、世界银行森林碳伙伴关系基金和保护组织在内的机构及双边安排目前正在制定的降排+保障政策差异很大。各降排+机构虽然日益承认土著人民的权利，但往往未能切实将这些权利纳入其政策。

<sup>2</sup> 有关世界银行保障政策的资料，见 <http://go.worldbank.org/WTA1ODE7T0>；印第安法律资源中心提供的关于多边开发银行的资料见 [www.indianlaw.org/mdb](http://www.indianlaw.org/mdb)。

<sup>3</sup> 《世界银行土著人民政策的实施情况：学习审查(2006-2008 财政年)》，业务政策与国别服务处工作文件(世界银行，2011年8月)。可查阅：[http://siteresources.worldbank.org/INTSAFEPOL/Resources/Indigenous\\_peoples\\_review\\_august\\_2011.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTSAFEPOL/Resources/Indigenous_peoples_review_august_2011.pdf)。另见世界银行视察小组的调查结果(<http://go.worldbank.org/7RCPYOF0C0>)。

<sup>4</sup> 见 Leonardo A. Crippa 和 Gretchen Gordon, *International Law Principles for Redd+: the Rights of Indigenous Peoples and the Legal Obligations of REDD+ Actors*(哥伦比亚特区华盛顿，印第安法律资源中心，2012年)。可查阅：[http://www.indianlaw.org/sites/default/files/Indian%20Law%20Resource%20Center\\_REDD+%20Principles.pdf](http://www.indianlaw.org/sites/default/files/Indian%20Law%20Resource%20Center_REDD+%20Principles.pdf)。

## 四. 人权义务

8. 各国有尊重人权和防止并纠正侵犯人权行为的国际法定义务，包括在通过多边开发银行、降排方案或全球环境基金等实体采取集体行动时有此类义务。执行发展或降排+项目的国际政府间组织必须尊重人权，避免卷入东道国不遵守国际义务的行为。<sup>4</sup>

9. 《联合国土著人民权利宣言》规定，联合国各专门机构(比如，世界银行)和其他政府间组织应为充分实现《宣言》规定的权利作出贡献(第 41 条)。此外，联合国气候变化框架公约缔约方大会在第 1/CP.16 号决定(FCCC/CP/2010/7/Add.1)中商定，应在所有气候变化活动和既定降排+保障活动中尊重人权；还决定，各项活动应符合国际协定的目标，并尊重土著人民的权利和知识。包括降排方案、森林碳伙伴关系基金和全球环境基金在内的很多降排+实体的内部政策要求尊重土著人民的权利并遵守国际义务。

## 五. 立足人权的方针

10. 包括降排方案和森林碳伙伴关系基金在内的若干降排+机构制定了关于与土著人民协作的准则。这两个机构均作为政策问题表示，其准则符合联合国气候变化框架公约缔约方大会尊重土著人民权利的义务。虽然这值得称赞，但仅声明其政策一致并不意味着政策确实一致。例如，基金错误地表示，其“社区广泛支持”的标准本质上相当于自由、事先和知情的同意。即使政策说明符合国际人权标准，但如果此类政策不具有约束力和不可执行，就无法认为其足以保护人权。

11. 虽然包括降排方案在内的发展和降排+机构日益承认它们有人权义务，但世界银行却一直不愿意这么做。世行维持了双重标准，因为它禁止为违反借款国根据国际环境协定而承担的义务而不是违反根据人权条约而承担的义务的项目供资(见世行关于环境评估的业务政策)。此外，如下文所述，在自决、土地、领土和资源权以及自由、事先和知情的同意等主要人权领域，世行缺乏保障政策。

## 六. 自决和自治

12. 《联合国土著人民权利宣言》承认土著人民享有自决权(第 3 条)和自治权(第 4 条)。《宣言》还申明土著人民有权保持和发展其政治、经济和社会制度或机构(第 5 和 20 条)，就其土地和资源作出决定(第 26 和 32 条)，如被剥夺谋生手段则有权获得公正和公平的补偿(第 20 条)。《宣言》还承认，土著人民有权积极参与制定和确定影响到他们的经济和社会方案，并尽可能通过自己的机构管理这些方案(第 23 条)。

13. 虽然各国日益承认土著人民政府，但世界银行和大多数降排+机构却没有这么做。虽然有时就减轻影响和福利计划咨询土著人民的意见，但大多数情况下没有向土著人民提供按优先次序说明或管理自己的发展或降排+计划的途径。各项目在开展外部咨询过程和执行资源管理战略时未能尊重土著人民的决策和治理制度。

## 七. 土地、领土和资源

14. 《联合国土著人民权利宣言》承认土著人民的传统所有权，包括集体所有权，并承认他们有权拥有、使用、开发和控制因他们传统上拥有或其他传统上的占有或使用而持有以及以其他方式获得的土地、领土和资源(第 26 条)。《宣言》还规定，各国有责任承认和保护此类土地、领土、资源和环境(第 26、27 和 29 条)，并规定对未事先获得他们自由知情同意而被没收、使用或损坏的土地、领土和资源进行补偿(第 28 条)。

15. 世界银行关于土著人民的业务政策没有要求承认土著人民对其土地、领土和资源的充分集体所有权。相反，该政策仅在项目涉及土地购置或土地所有权登记时要求借款国保证在法律上承认土著人民的土地。该政策允许世行和借款国将集体所有权降为纯粹的使用权，并允许分割共有土地。承认土地和资源权被认为是该政策执行得最差的一方面。<sup>3</sup> 同样，虽然大部分降排+政策认识到保障土地保有权的重要性，但大多数政策没有要求承认土著人民的充分所有权。

## 八. 自由、事先和知情的同意

16. 《联合国土著人民权利宣言》规定，自由、事先和知情的同意是管理对土著社区及其环境产生影响的项目的一项主要法律标准。此外，任何对土著人民的土地、领土和资源造成重大影响的项目都与《宣言》第 26 条有关，该条规定，土著人民有权治理和管理其土地、领土和资源。

17. 世界银行关于土著人民的业务政策没有要求把自由、事先和知情的同意当作为关于或涉及土著人民土地或资源的活动供资的前提条件。相反，该政策采用了“自由、事先和知情的协商”标准，因此得到“社区广泛支持”。这一标准强加了外部程序和衡量支持或反对的尺度，损害了土著人民作出自己的发展决定的权利和建立并维持其自己的决策机构的权利。此外，该政策既没有为土著人民提供在情况发生变化时撤回同意的机会，也没有要求进行独立核查。

18. 尽管很多降排+保障措施在自由、事先和知情的同意方面有一定的要求，但在很多情况下实际议定书没有效力，未能保证予以同意或拒不同意的权利(这些措施没有提供足够的信息，以确保同意实际上是在知情的情况下作出的)，也未能确保由土著人民决定决策和同意程序。

## 九. 建议

19. 世界银行和各降排+机构应通过开展下列行动尊重土著人民的权利：

(a) 禁止为侵犯人权或助长此类行为的活动供资，包括禁止为任何可能影响自愿与世隔离的土著人民的项目供资；

(b) 确保各项政策符合最低国际人权标准；

(c) 如东道国的法律不符合最低国际人权标准，则应确保在未根据此类标准采取适当措施以保证提供保护时不执行项目；

(d) 建立机制，允许土著人民通过自己的决策和治理制度提出项目提案并就提案作出自由决定，包括自由决定修改和否决提案；

(e) 为加强土著人民自治和管理其领土能力的活动提供资金，并确保土著人民可设计和管理涉及其土地或资源的项目；

(f) 把在法律上承认土著人民对其土地和自然资源的充分集体所有权作为一项治理要求，其中包括他们通过传统上或习惯上占有或使用以外的途径获得的土地，并确保与土著人民的利益共享符合所有权；

(g) 如果土著人民的土地、领土和资源权受到侵犯，则应确保以同等质量、数量和法律状况的土地、领土和资源的形式进行赔偿，或依照国际法采取其他补偿措施；

(h) 禁止土著人民非自愿移民，禁止对其谋生活动或获取自然资源的活动施加非自愿的限制；

(i) 对于任何关于或涉及土著人民土地、领土或资源的项目，或可能对其土地、领土或资源或其人权造成重大影响的项目，应确保项目提案方获得土著人民的自由、事先和知情的同意，并经第三方核查。

(j) 确保关于自由、事先和知情同意的议定书包括土著社区与国家确定适当补偿措施和撤回程序的协定；

(k) 要求利用人权影响评估来确定权利所有者和人权风险，防范项目引起的侵犯人权行为并采取补偿措施。

20. 常设论坛应开展下列行动：

(a) 促进国际金融政策和做法改革，使各开发银行和降排+机构遵守《宣言》，具体方式包括提供技术援助，提出专家建议和积极参与世界银行保障措施审查；

(b) 确保世界银行和各降排+机构的协商进程具有代表性，允许土著人民充分和有效参与进程。