



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.19/2002/2/Add.4
8 April 2002
CHINESE
Original: ENGLISH

土著问题常设论坛

第一届会议

2002 年 5 月 13 日至 24 日，纽约

临时议程项目 6

审查联合国系统有关土著人民的活动： 交互式讨论

联合国系统提交的资料

联合国开发计划署(开发署)和土著问题

一. 背景和范围

1. 联合国发展计划署(开发署)是联合国的一个组织，负责推动并支持可持续人类发展的方案。它是联合国向发展中国家提供发展咨询、倡导和支助的主要机构。开发署在世界上 132 个国家设有办事处，其确保普遍存在的努力，证明在冲突后局势下特别有用，而且对与国际社会隔绝的国家也特别有用。

2. 在 2000 年 9 月召开的联合国千年首脑会议上，世界领导人保证在 2015 年之前将生活贫困的人口减少一半。此外，秘书长以及高级别部长会议的结果证实，开发署在联合国实现这一目标的倡议方面发挥主导作用。

3. 开发署向发展中国家提供以知识为基础的咨询服务，并推动国家、区域和全球性促进变革的联合行动。它与各国政府、联合国专门机构、民间社会组织和私营部门机构合作执行经济和社会发展方案。其专长领域是民主治理、扶贫政

策、能源和环境、建立和平和减灾、艾滋病毒/艾滋病和信息与通讯技术。开发署还从事广泛的贫困问题倡导工作。被人们广泛援引的《人类发展报告》推动关于从贫困和全球化到人权等关键发展问题的国际和国家辩论。

4. 改进伙伴关系是开发署今后任务的另一个关键内容。正如开发署署长 Mark Malloch Brown 所指出，发展行动者之间的伙伴关系是发展效力的一个先决条件。开发署的任务是推动这一机构成为一个高度联网的组织，通过战略伙伴关系创造新的发展机会。因此开发署争取与民间社会和土著人民及其组织建立更坚定的伙伴关系，以此来推动取代常规发展思维的新观点。

5. 开发署在国家一级与土著人民进行了广泛的交往。自 1993 年世界土著人民国际年开始以来，开发署的许多小额赠款方案和区域与国家级方案都有土著人民社区参加。这些举措着眼于消除贫困、保护环境、防止和解决冲突以及文化复兴。此外，开发署支持土著知识方案下的各项目，该方案的主要目的是通过目标明确的能力建设和直接支持土著人民组织制定和执行的项目来推广土著知识并保护土著知识产权。

6. 1993 年，开发署还开始支持并致力于土著人民的政策制定并在发展过程中推广土著知识，并在国际农村发展基金会发表的 1994 年出版物《保护土著知识：结合两种创新制度》中阐述了这一点。此外，从 1994 年至 1995 年，开发署资助了与土著人民组织举行的一系列关于支持保存土著人民知识和保护土著知识产权问题的区域磋商会。目的是确定促进和保护土著知识、知识和文化财产以及风俗习惯的战略和方法。

7. 1999 年正值世界土著人民国际十年(1995—2004)的中点，开发署恢复了其土著人民一揽子计划。开发署展开了内部和外部评估进程，目的是评估开发署与土著人民交往的情况以及与其他多边和双边机构活动的关系情况，并举行了两次磋商会，讨论土著人民的优先事项、开发署的相对优势和如何在相互信任的基础上与土著人民组织建立伙伴关系，以及如何提高开发署工作人员对土著人民问题的认识。这些研究和磋商为制定以下政策指导提示奠定了基础：“开发署和土著人民：交往的政策”，2001 年 8 月批准并在南非德班举行的反对种族主义、种族歧视、仇外心理及相关的不容忍现象世界会议上提出。

二、全球方案

小额赠款方案

8. 开发署在国家一级对土著人民的许多支持是通过小额赠款方案提供的。这些赠款往往数额很小，从 5000 美元至 10 万美元不等。这些方案象全球环境基金小额赠款方案（全环基金/小额赠款方案）一样，旨在推动建立共识和参与性决策过程。这些方案是以分散的方式制定和执行的，参与性管理结构是这种举措的一个有机构成部分。每一个方案都需要协助建立一个由民间社会组织代表、政府代表和开发署代表组织的全国挑选委员会(挑选委员会)。挑选委员会有权并负责全面协调方案活动和项目选定标准的制定。挑选委员会向各国办事处提供机会，使它们能够与非政府组织和从事基层发展的社区组织进行对话。

9. 全环基金这个旨在协助发展中国家保护环境的方案的主要目的是保护生物多样性。开发署在一定程度上通过全环基金可以共同解决土著人民和生物多样性问题。开发署 1992 年发起的全环基金/小额赠款方案旨在满足当地社区的需要。它向社区团体提供赠款和其他支持，用于解决与全环基金所涉领域有关的当地问题的活动。

10. 例如在危地马拉，全环基金/小额赠款方案的一个替代性冲突解决和环境调解项目旨在向地方社区领导人、土著人民代表和政府 and 市镇当局提供创新的替代性社会—环境冲突解决办法。讲习班将各种利害有关者召集起来。培训手册已经翻译成土著人民的母语。这一项目提供了一个事例，说明全环基金/小额赠款方案如何提供积极的防止歧视的支持，向土著人民处于弱势并受到国家体系歧视(在教育、理解法律机制等)的被保护地区的各种利害有关者提供替代性冲突解决办法的培训。

11. 在尼泊尔，一个高山生物多样性保护项目设在离首都一周步行距离的朱姆拉地区。在朱姆拉平均预期寿命为 44 岁，比全国平均寿命低 11 岁。该项目支持卡米社区的土著人民。该项目旨在保护稀有的珍贵药草，因为自然资源开发是一个主要问题，而植物是一种主要出口商品。该项目还旨在通过一个周转基金、种植草药和能力建设来提供谋生手段。在这项目中，全环基金/小额赠款方案根据

一个高山保护项目，也向被主流社会称为“不可接触者”的这一个非常偏远和处境不利的社区提供替代办法。

人权加强方案

12. 人权加强方案是开发署和人权事务高级专员办事处(人权高专办)联合推出的一项举措，目前已经进入第二阶段。其目的之一是与土著人民及其组织结成伙伴关系。这标志着执行开发署与土著人民交往新政策方面的一个重要步骤。三个着眼于建立土著人民组织能力的试验方案将在今后两年里制定。

土著知识方案

13. 1994 年，开发署在国际发展研究中心、瑞士发展合作组织、挪威政府和丹麦外交部的支持下，与土著人民生物多样性网络合作，创建了土著知识方案。这个全球性方案由开发署提供部份资助，但由当地非政府组织和民间社会组织执行。2000 年对从土著知识方案吸取的教益进行了评估。

14. 开发署支持三个项目：马来西亚的两个项目和南美的一个项目。马来西亚婆罗州的项目是修订和继续建立在土著知识和创新基础上的传统农业系统耕作法，以满足当今社区的需要。第二个项目 Putan 社区森林保护项目，是一个农林项目，目的是通过保护森林和土地免遭伐木公司、种植计划和邻近社区的蚕食，从而提高长屋社区的生活质量。南美项目在厄瓜多尔 Yana Yacu Sacha 亚马孙森林里展开。其目的是恢复和发展保护森林的生态系统和生物多样性的土著知识。该项目在亚马孙地区的传统土著知识的基础上创建了一个可持续发展模式。

三、区域和国家方案

15. 开发署还在其区域和国家一级执行的发展方案活动中支持土著人民。许多这些方案往往着眼于以下一个或若干个领域：提高生活水准、经济和技术发展、保护自然资源 and 环境保护以及预防冲突。

区域方案

16. 开发署区域方案的一个良好事例是东南亚区域方案：高原人民方案，覆盖湄公分区域四国——泰国、柬埔寨、老挝人民民主共和国和越南，至少有 1,100 万土著人民居住在那里。该方案与土著人民组织密切合作，着眼于减少贫困，对土著人民居住地区的发展采用一种参与性、分散性和地方化自下而上的办法。该方案制定了交流机制和程序，鼓励政府和土著人民组织等多重利害关系者之间就区域、国家和地方各级的高原人民发展进行对话并交流经验和信息。该方案在高原社区能力建设和政府支助结构方面取得了重大的成就，此外，还推动了政策制定。在柬埔寨，高原人民方案着眼于支持部委间委员会和制定高原人民发展政策指导。政策指导的制定有从基层到中央的广泛参与以及区域的投入。但该指导方针仍然有待于政府的批准。

17. 为了执行最近批准的开发署与土著人民交往的政策，正在以高原人民方案以往的工作为基础制定一项区域方案。方案的重点将是加强关于土著人民的权利和发展的政策对话，除了该区域的高原人民以外，还将吸收一些其他土著人民参加。这种全区域性举措旨在继续展开高原人民方案第二阶段的工作，以发展权为中心，但以更加综合的方式进行，并旨在解决发展权的整体性。此外，这个重新制定的举措得到了《千年宣言》的进一步推动，因为该宣言敦促各国集中并加紧努力在 2015 年之前将生活贫困的人口减少一半。由于贫困仍然是土著人民发展的持续障碍，目前特别重要的是执行具体着眼于这些群体的减贫战略。

18. 需要解决三个一般关注的问题。这些问题是：(a) 与所有权和使用土地和自然资源有关的问题，包括有关的环境管理问题；(b) 文化自主，包括语言、教育和保护文化和知识财产问题；以及(c) 参与国家的正式决策进程，特别是与发展有关的决策进程，这也引起公民权问题。

国家方案

19. 危地马拉和菲律宾的着眼于预防冲突和建立和平的国家方案说明开发署如何为各区域提供谈判和促进和平进程的空间。

20. 在危地马拉，经过 36 年的人身不安全、压制、社会排斥和机会丧失以后，民间社会组织和土著人民组织在和平谈判方面发挥了积极作用，促进对立各方之间建立非正式联系并协助确定主要问题和建立共识。开发署支持建立负责讨论实质性问题、在协商一致意见基础上制定具体建议并审查和平协议的民间社会大会。开发署确保为使土著人民及其组织的观点引起全国的注意创造空间。该大会协助克服不信任，促进广泛的参与并推动全国避免对抗。

21. 在菲律宾，在 1997 年《土著人民权利法》颁布以后，在科迪耶拉地区祖传领地上的居民当中爆发了土地所有权的地方性纠纷。妇女利用土著知识体系挺身而出解决争端，组成了泛科迪耶拉妇女促进和平和发展网络。开发署和这个网络协助培训领导社区团体的妇女自愿人员以及制订其祖传领地开发计划的地方政府部门。这些自愿人员在绘制边界线和促进各社区之间制定和平契约方面发挥了主导作用。

四、开发署和土著人民：交往的政策

22. 从国家和区域交往过程中吸取的教益以及与土著人民组织的全球性和区域性磋商促进并形成了开发署与土著人民交往的新政策。该政策以国际人权框架为基础，承认土著人民的权利及其对发展的重大作用和贡献。

23. 该政策以千年首脑会议表明为目标为根基，旨在指导开发署与土著人民及其组织建立可持续的伙伴关系，以便减少贫困和实现和平。更具体地说，这些伙伴关系旨在促成以下这样一种有利环境：促进土著人民参与所有决策层；确保其经济、文化和社会政治体系与其它体系共存；并发展各国政府制定更具包容性的政策和方案的能力。该政策还将使多数土著社区日趋衰弱的贫困现象作为歧视(不平等地取得生产资料和基本社会服务)乃至排斥的显著证据解决。与土地和自然资源所有权和使用、教育和健康、保护文化和知识财产和参与有关的问题将根据充分考虑到土著人民权利的减贫战略加以解决。

24. 开发署与土著人民及其组织交往的原则是以开发署工作任务领域、发展合作过程和协定以及土著人民的愿望为基础的。开发署在国家一级的协调作用、其人类发展范例、提倡民主治理和人权立场主流化的政策使它成了采取比较整体性的发展办法的关键伙伴。此外，开发署在国家一级和区域一级的存在及其与各

国政府和民间社会伙伴建立的信任关系，使它能够发挥一种独特的作用，将发展进程中的各种利害攸关者结合起来。这一任务可以作为一个关键的切入点和基础，以便支持更具包容性的发展政策和方案，以中间人身份促进与所有行为者的对话，促进参与性办法，并为交流替代性观点创造政治空间。

如欲更多地了解开发署关于土著人民的活动，请与你所在国家开发署办事处或纽约总部开发署资源和战略伙伴关系局民间社会组织小组联系：

CSO Team
Bureau for Resources and Strategic Partnerships
United Nations Development Programme
One United Nations Plaza
New York, NY 10017
USA

Website: <http://www.undp.org>

Tel: (212)906-5316

Fax: (212)906-5152

-- -- -- -- --