



土著问题常设论坛

第九届会议

2010年4月19日至30日，纽约

临时议程* 项目4(a)

人权：执行《联合国土著人民权利宣言》

土著问题常设论坛访问巴拉圭代表团的报告摘要和建议**

摘要

应巴拉圭政府要求，土著问题常设论坛于2009年4月组织了一个多机构代表团，前往亚松森和菲拉德尔菲亚，调查关于瓜拉尼人社区强迫劳动和奴役的申诉，并起草提案和建议，以确保土著人民的基本权利得到尊重。代表团报告的全文于2009年8月31日提交给了政府。本文是报告全文的摘要。

* E/C.19/2010/1。

** 可在土著问题常设论坛网站查看报告全文 <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/en/news.html>。



一. 引言

1. 应巴拉圭政府要求，土著问题常设论坛于 2009 年 4 月组织了一个多机构代表团，前往亚松森和菲拉德尔菲亚，调查关于瓜拉尼人社区强迫劳动和奴役的申诉，并起草提案和建议，以确保土著人民的基本权利得到尊重。代表团成员包括土著问题常设论坛主席 Victoria Tauli-Corpuz；常设论坛成员 Lars Anders Baer、Bartolomé Claverio 和 Carlos Mamani 以及联合国秘书处经济和社会事务部两名官员。联合国开发计划署、联合国粮食及农业组织(粮农组织)、国际劳工组织(劳工组织)(巴拉圭)和国际劳工组织秘鲁区域办事处的专家们陪同代表团访问。

2. 代表团的任务是常设论坛在其第七届会议(2008 年 5 月)的一项建议中定下的(见 E/2008/43, 第 156 段)，并经巴拉圭政府 2008 年 10 月 30 日的一项正式邀请所确认。对侵犯人权的调查，特别是对最近这类事件的调查，可能会对研究人员以及提供信息的人带来很大的风险，并可能使维护基本人权的个人和机构遭到暴力、监禁或失踪。因此，不提供报告中提供证词的证人姓名。常设论坛希望对这些人和机构提供信息表示感谢，感谢他们为代表团工作作出了贡献。

3. 本报告是代表团报告全文的摘要，其依据是代表团进行的访谈，统计调查和普查总局的调查和提供的数据，劳工组织、联合国儿童基金会(儿童基金会)文件以及土著人组织和国际及国内非政府组织提供的材料。虽然代表团的工作重点是瓜拉尼人的状况，但也同其他土著社区的人见了面，并得出结论，所遇到的问题和提出的建议适用于巴拉圭查科地区若干土著民族。

4. 代表团访问了查科地区的几个社区，会见了土著组织和巴拉圭农村协会的代表以及教育和文化部、司法和劳工部、外交部、农业和畜牧部和环境部的部长/副部长；还采访了人权和土著事务大会的各委员会、最高法院，检察署的代表。常设论坛对有关人士、组织和机构给予该代表团的信任表示感谢。

5. 在常设论坛第八次会议上，成员口头提出了本报告所载的各项建议。根据听取的发言，常设论坛感谢玻利维亚和巴拉圭派政府的邀请，欢迎根据论坛第七次会议关于瓜拉尼社区强迫劳动问题的建议派出代表团，并决定将代表团的报告作为论坛的文件出版。论坛敦促联合国国家工作队对这些建议采取后续行动，并建议有关政府就这些建议的执行情况向论坛第九次会议提出报告。(E/2009/43, 第 94 段。)

二. 法律背景

A. 国际法

6. 巴拉圭国批准和支持一系列国际条约和政府间机构的宣言，致力于使用其权力保护和实施人权。这不仅意味着确保其官员遵守人权标准，而且还尽责处理非

国家实体和个人的滥权行为。尽责的原则包括防止违反人权、发生此种行为时展开调查并作出惩处的义务。

7. 大会 2007 年 9 月通过的《联合国土著人民权利宣言》(见第 61/295 号决议)规定了全世界在各种情况下对土著人民的权利予以承认和保护的最高标准。其中包括关于自决权(第 3 和第 4 条)的规定和土著人民拥有其土地并收复其领土的权利(第 8.2(b)、25、26 和 28 条)的规定。《宣言》还呼吁各国保护土著儿童免受经济剥削和从事任何可能有危险或影响儿童教育的工作,或对儿童的身体、心理、精神、道德或社会成长有害的工作(第 17 条第 2 款),并规定土著人有权不受任何劳动方面的歧视,例如就业或薪资方面的歧视(第 17 条第 3 款)。

8. 劳工组织《关于独立国家土著和部落人民的第 169 号公约》承认土著和部落人民拥有广泛的权利,包括土地和领土权,获取自然资源的权利、健康、教育、职业培训、就业条件和跨界联络等权利。该公约专门规定了保护工作自由,包括明文禁止奴役和强迫劳动。

9. 《世界人权宣言》(第 4 条)、《公民及政治权利国际公约》(第 8 条)和《美洲人权公约》(第 6 条)都声明禁止奴隶和奴役。劳工组织《关于强迫或强制劳动的第 29 号公约》禁止所有形式的这类劳动。

B. 国内法

10. 巴拉圭《宪法》禁止奴隶制、个人奴役和贩卖人口(第 10 条),并规定每个人都有权保护自己的自由和安全,任何人不得被迫做法律没有要求的事或被阻止从事法律未禁止的事(第 9 条)。《劳工法》规定,工作是一项权利和社会责任,受到国家保护。工作不应被视为商品。工作本身要求尊重从事工作的人的自由和尊严,应该在确保生命、健康和与工作父亲或母亲的责任相一致的经济水平的条件下从事工作。不得因种族、肤色、性别、宗教、政治观点或社会地位等原因歧视工人。关于强制劳动问题,《劳工法》规定:所有工作都必须得到报酬并在以下情况下合同无效:合同规定的工资低于付给同企业中从事同效工作的另一个工人的工资,或所定工资低于法定最低标准;合同要求的工作日比《劳工法》规定的多一天;或者会引起一种直接或间接的义务,须从业主所规定的商店、商家或地方购买货物或食品(第 47 条)。然而,本报告显示,从查科地区土著人民的状况中可以看到,国内法和巴拉圭所签署和/或批准的国际条约受到严重违反。

三. 巴拉圭查科地区土著社区的强迫劳动

我们曾为 800 000 瓜拉尼外出工作。我们以为可以赚很多钱用来生活,但是我一分钱也没有拿到。‘供应品’(食品和日用品篮)从来用不到月末,所以我们有几天不得不挨饿。如果我们病了,我们不能出去,我们像囚犯一样。(查科的一名土著人,2009 年 4 月)

瓜拉尼人是这些岛屿的最初定居者，但现在你可以看到我们是最受排挤的。我们瓜拉尼人从前是自由的，我们很富有，现在我们被当作狗对待。”（查科的一位土著教师，2009年4月）

为什么门诺人让土著人工作？因为他们听话，他们不懂法，他们不要求社会保障。如果一个土著人抱怨，他们就开除他。土著人有的是。他们老了动作慢了，就被赶走，没有任何补偿，然后就可以雇一个年轻点的人。（政府官员，2009年4月）

11. 在非政府组织和国际劳工组织的调查和报告中，查科地区存在着土著人被强迫劳动的记录很多，劳工组织在2005年7月发布一项关于债役和边缘化的报告，其中发现在巴拉圭查科约有8 000名土著人处于被奴役境况。

12. 2008年6月巴拉圭政府被要求就其一贯地不遵守劳工组织第29号公约在国际劳工组织大会标准实施委员会作出解释，在此之前监察机构多次作出有关评论。委员会再次敦促巴拉圭政府结束巴拉圭查科地区和该国其他受影响地区的土著社区的债役现象。2009年初，政府为处理这个问题采取重要步骤，组建了一个关于基本权利和强迫劳动问题机构间委员会，其目的是消除劳工部门违反基本权利的现象。

13. 巴拉圭查科地区对土著人的强迫劳动具有复杂的历史和政治经济背景。查科被称作美洲“最后的边疆”，是晚发展的地区，以前那里的土地被分配给主要是来自欧洲的门诺派教徒等宗教团体；“配给”这些土地时，土著社区的人当时仍然住在那里，后来这些社区的人被用来作为新庄园的低成本劳动力。其他巴拉圭庄园主看到门诺人的红火，也迁移到查科，继续这一传统，征用土著社区土地并利用土著劳动力。

14. 因此，查科的土著社区在自己的领土上被剥夺了土地和资源。他们处于极端贫困，被迫在毫无保障的条件下为门诺殖民地和巴拉圭人的庄园工作，以维持生计，他们的工作既不稳定也没有保障、低工资，一旦停止工作就没有医疗保障，也不享有工会权利。造成这种状况的部分原因是查科地区的国家势力很弱，并且也是因为该地区的发展模式和门诺社区拥有相当大的权力。因此查科地区的土著人受奴役状况相当顽固，并且受到地方和国家当局的掩盖。

15. 巴拉圭国由于显然缺乏财政资源，仅有最基本的国家机器。巴拉圭不存在重新分配财富的主要机制——所得税（世界上这样的地方只有很少几处），因此国家不能够为其大部分公民制定公共政策。巴拉圭不存在土地注册制度，因此落户移民能够更加容易地征用土著社区的土地区。

16. 根据巴拉圭统计调查和普查总局2008年和2002年的调查数据，土著人口占巴拉圭总人口的2%，在包括查科的西部地区占总人口的31%。直到1992年《宪法》才承认土著人，当时新《宪法》将土著人定义为“巴拉圭国形成和组建之前其文化已经存在的族裔群体”（第62条）。虽然得到上述承认，官方数次继续显

示令人不安的现状，特别明显的是文盲率很高，影响到土著人口的 40%，十岁以上的土著儿童平均上学年数为三年，而非土著人口则为八年。农村地区 (53.3%) 比城市地区 (29.2%) 问题更严重；瓜拉尼社区文盲率最高 (45.5%)。大部分土著人居住在很有代表性的简陋泥地房屋，茅草或瓦楞铁皮房顶，木墙或土坯墙，房屋带有一小块土地，居民们在上面种植自己所需的粮食。土著人中只有 3.5% 的人拥有砖房。住房质量差是引起健康问题的主要原因：这种住房中寄生着一种昆虫，土著居民的一半人口通过这种昆虫感染不可治愈的南美锥虫病。只有 5.9% 的土著家庭拥有浴室或者能够获得饮用水；只有 21% 的人有电，大部分家庭使用蜡烛。

四. 代表团调查结果摘要

17. 代表团报告全文载有对查科地区土著人各种权利遭到违反的情况的分析 (强迫劳动、童工、恶劣劳动条件、丧失土地和由此造成的没有土地权利、社会服务提供不足或完全没有提供以及自由结社权利的限制)。结论是查科地区存在着强迫劳动制度，同时巴拉圭所支持或批准的国际文书遭到严重违反。由于这些违反行为，以及未遵守巴拉圭《劳工法》和《刑法》，政府必须作为紧急事项处理瓜拉尼和查科地区其他土著人遭遇的问题，即代表团注意到的以下所列问题：

A. 土著男子和妇女中存在的强迫劳动和奴役

我在 [地名省略] 工作；我穷极了，就开了两个月的拖拉机。一个月后，我就欠债了。我的工资一个月才 450 000 瓜拉尼。(查科一名土著男子，2009 年 4 月)

业主将土著工人带到他们的田园，向他们许诺可工作一年或两年，但有时他们工作了六个月却没有拿到工资，因为社区里没有足够的食品可吃，瓜拉尼人就继续为业主工作。(政府官员，2009 年 4 月)。

土著人不工作，他们想干什么就干什么，他们不懂我们这里的时间，或者没有时间概念，他们从来不懂得工作的概念，因为他们靠土地生存……他们甚至都不能工作，哪里谈得上强迫劳动？(国家司法系统的一名官员，2009 年 4 月)。

18. 在巴拉圭，强迫劳动有两种方式。一种是做工不给工资：这是强迫劳动的直接事例，代表团收到了很多关于这种事例的报告。另一种是“empatronamiento” (家工，被当作业主财产的一部分)，奴役或以在庄园吃住或债务为基础的家庭或个人“enganche” (附属工，不恰当的雇佣做法)。工资非常低，不能满足土著工人家庭的基本需要，他们生活在极端贫困中。这些土著人欠雇主的债，雇主提前将工资发给他们，用于建住房或一个简陋的住处，送孩子上学，或只能买食品和衣服。代表团还收到了这类事例的指控。据报告情况尤其糟糕的是家庭女佣：她们每天在私人场所工作很长时间，受到奴役和虐待，代表团得到报告，做女佣的妇女常常拿不到货币报酬，而仅仅是得到食宿。

B. 童工

童工现象非常普遍，在农村地区，人们觉得小孩儿做点体力活很正常，如果女人没有人给带孩子，她们就把小孩儿带到田头，小孩儿一整天就帮着干活，但大家不认为这是工作。只有小孩儿得到工钱才被看作是工作。”（联合国一位官员，2009年4月）。

19. 根据统计调查普查局 2002 年对土著人口的普查(见第 16 段)，土著儿童和青年人从事劳动的人口比例如下：10 岁至 11 岁 20%；12 岁至 14 岁 31%；15 岁至 19 岁 51%。男孩参加劳动的比例是女孩儿的两倍。劳工组织在 2007 年报告，53%的年龄在 5 到 17 岁的土著和非土著儿童从事工作，主要是家庭服务和农业。该报告还指出了女佣中的强迫劳动和卖淫。劳工组织、儿童基金会和美洲开发银行开展了公众信息运动和政府支助方案，以图消除这种童工做法，但还需要作出更大的努力。

C. 不合格的工作条件

老板不让我们请一天假……不久以前一位瓜拉尼工人要求请一天假，就被开除了。他是挤牛奶的。对挤牛奶的工人们从来不放一天假。（查科一名土著人，2009年4月）

20. 司法和劳工部在查科只有一个办事处，建立于 2008 年 9 月，由于工作人员很少(两名)并缺少交通预算，没有进行过视察。巴拉圭法律规定每周工作 48 小时，休息一天；休假期限在 12 天至 30 天之间，每年额外薪酬相当于一个月工作的报酬，社会保障包括医疗保险和退休金。大部分接受访谈的土著人说，他们的雇主没有遵守法律：其中一些报告说，他们没有休息日，至于额外薪酬、休假和退休金，事实上这些连听都没听说过，因为大部分土著人是临时雇佣的，有时是一天天地雇佣。据报告，特别是女性家庭工人通常每天工作 12 小时。拉丁美洲的其他国家依靠的是缴款养老金制度，这种做法对缓解老龄问题起到很大的作用，巴拉圭同这些国家不同，老年人必须能够定期缴款才能获得养老金。大部分老年土著人的处境非常困难，他们没有养老金，年龄大了雇主不再雇用他们，就没有收入。代表团还收到土著工人的指控，说他们的工资远远低于最低标准。这同统计调查和普查总局的调查结果是一致的，即土著人的平均月收入是 778 000 瓜拉尼，远远低于非土著人口的平均工资 1 193 000 瓜拉尼和最低工资 1 341 775 瓜拉尼。

D. 对结社自由的限制

我们想要将瓜拉尼的工人组织起来建立工会，但是当局反对，因为害怕查科受到外来思想的影响。曾发生过一次罢工，雇主开除了组织者。他们还曾试图建立冰肉业工人工会，雇主将他们全部开除了。（政府官员，2009年4月）

21. 代表团收到关于侵害结社权的指控，包括关于土著工人组织反复成为镇压行动对象的报告，以及用强硬的语言对待试图建立工会的人并以开除加以威胁。据

报告，土地拥有者对土著人协会，如土著人民自决协调机构，很不友好。此外，有一些国内法律规则不尊重自由结社原则，劳工组织监察机构多年来呼吁政府不要拖延，马上采取必要步骤，使其国内立法符合劳工组织《关于结社自由和保护组织权的第 78 号公约》。

E. 土地

为了找食品我们遇到很多麻烦。不让我们在许多有树林的庄园打猎。我们寻找工作，许多门诺人和巴拉圭人业主把我们带到他们的庄园，但是这些人大多对工人不好。如果我们的人病了，他们也不照顾，让他们听天救命。他们不给我们像样的东西吃，付的工钱很少。一些人给传教士工作，其他人则耕作政府给的小块土地试图谋生。但是我们的土地一直在减少，他们没有把从我们这儿偷去的领土还给我们，根据法律那是我们的领土。现在我们土地很狭窄，被挤到了角落，周围都是大养牛场，主人很富有，很有权势。(查科一土著男子，2009 年 4 月)。1981 年第 904 号法案规定，每个土著家庭应得到至少 100 公顷土地，但是没有实现。(政府官员，2009 年 4 月)

22. 根据全国土著人口普查，巴拉圭共有 412 个土著社区，其中 185 个(45%)尚没有合法永久居住地。解决土著土地要求方面遇到很大困难，原因是国家行动迟缓、缺少资金购买土地以及一个很重要的事实，即在巴拉圭仍然不存在地籍簿或对土地拥有权的登记和承认制度。有必要建立这样的登记制度，在此基础上可审查授予土著人土地方面所存在的严重的政治困难。

23. 对土著人祖传土地权的侵犯也引起了国际上的注意。2005 和 2006 年美洲人权法院在 Yakyé Axa 和 Sawhoyamaya 社区一案中作出裁决，政府应在三年期限内将祖传土地归还上述社区，并在上述社区建立一项开发项目基金，在三年过渡期间让上述社区获得教育、保健和食品。但是上述裁决尚未得到执行。

F. 国家弱势，不能获得保健和其他公共服务

两年前曾有一名医生来过这个社区。我的兄弟死在我的怀里，因为我们不能送他看医生。(查科一土著男子，2009 年 4 月)

24. 2008 和 2009 年在土著社区展开的调查研究发现，在儿童和青少年中营养不良情况很严重，而且肺结核和南美锥虫病的发病率也很高。在土著群体中皮外寄生虫和疥疮以及皮炎的发病率也很高。对查科地区土著和非土著人群美洲锥虫病的具体研究(2003 年)显示，此严重疾病的发病率接近 53.2%，是全国发病率的七倍。发病率很高，但 87.8%的土著人得不到医疗服务。只有 2%的人有公共医疗保险，其余 10%有另一种保险，如医院互助。代表团发现，医院互助是一种土著人缴款保险制度，但代表团发现，这一制度实际上具有歧视性。

25. 查科地区土著儿童受教育机会不足。生活在博克龙省和阿耶斯总统省的 164 个土著社区中，19%没有机会上小学。只有 3%的学校提供中等教育。学校掌握在门诺人手中：由于上面曾提到的原因缺乏足够的公共政策，由教育部给门诺人学校的教师付薪水或是由门诺人的非政府组织建立并且经营这些学校。58%的教师是土著，但其中 30%仅受过初等教育。总体上瓜拉尼人中文盲率为 45.5%。

G. 土著社区食品保障方面的严峻状况

由于干旱，没有庄家可收获，许多土著人只得外迁，业主就利用他们的弱势处境。(政府官员，2009 年 4 月)

26. 根据粮农组织 2004 年的一份研究报告，巴拉圭共有 800 000 多营养不足者，占人口的 14%。长期营养不良影响到人口的 11%，大约 645 000 人，严重营养不良为 5%。巴拉圭粮食产能很高；但是营养不良问题却加重了，原因是过去十年来小农场主放弃了传统的能保障粮食需要的多样化生产系统，也由于这些农场主传统耕作的经济作物收入低，还有于缺水。

27. 政府正在考虑改革和扩大巴拉圭土著事务研究所，让其附属于总统办公室，并授权它进行部委间协调。已经启动了巴拉圭食品和营养主权及保障全国计划(食品主权及保障计划)，这项工作需要所有利益有关者进行联合协调行动，包括与农业部门有工作联系的公共和私营部门以及依靠农业的部门。为此农业部在查科设有一个农村推广办公室，有三名技术人员。鉴于严重的粮食危机，土著事务研究所的改革和实施食品主权及保障计划看来都需要，并且是支持土著社区的正确步骤，必须作为紧要事项加以实施。

五. 常设论坛的建议

A. 自由、事先和知情同意

28. 巴拉圭政府的所有部门——立法、行政和司法——及其所有宪政机构，如监察员办公室，必须负起全部责任，终止强迫劳动做法，并同土著人民协商和合作，制定行动计划，以终止强迫劳动和对土著人的歧视。

29. 本报告中的所有建议必须在受影响的土著人自由、事先和知情同意之下执行。

B. 机构强化

在查科地区施政

30. 巴拉圭政府必须按照其宪法管辖权在受强迫劳动和童工做法影响的地区确保国家机构有足够的力量，为此目的，需加强地方检察官、监察员、司法和劳工部、教育和文化部、公共保健和福利等部门的力量，包括增加各部委训练有素的

技术人员数量(包括土著人), 以确保向土著社区提供公共服务, 并确保可持续足够的预算分配。

31. 政府的所有这些努力必须在通过改革后的土著事务研究所, 在土著人自由、事先和知情同意之下才能执行。巴拉圭政府必须确保查科地区地方当局和机构在没有得到土著人应有的同意之前不就土著人问题作任何决定。

司法和劳工部: 劳工视察

32. 与土著人有关的强迫劳动的做法纪录很多。政府必须作为当务之急收集数据, 查明有此种做法的业主, 以便采取法律手段, 包括追究刑事责任。

33. 巴拉圭政府必须提供足够的资源给劳动部, 以便在查科地区进行充分和及时的劳工问题调查。提供的资源必须包括视察员薪水、电脑和使用互联网、汽车和设备。

34. 劳工视察员必须得到人权方面的培训, 包括劳工权利、妇女权利、儿童权利和土著人民的人权, 包括《联合国土著人民权利宣言》所确认的各项权利。驻巴拉圭的联合国机构应提供这方面的技术支助和培训。

35. 司法和劳工部必须通过执行严格的利益冲突监督机制来确保劳工视察员的正直。

36. 政府必须确保劳工视察员的安全及其在各地的自由出入。

37. 政府应建立一个有效的劳工问题投诉系统。

38. 如果劳工视察员纪录到违反国内或国际法的行为, 他们的调查结果应带来迅速的法律补救。

39. 司法和劳工部应改变三方委员会的组成, 目前该委员会包括公共行政、劳工组织和业主组织。这样的委员会还必须按照劳工组织第 169 号公约和《宣言》, 包括土著代表。

40. 司法和劳工部必须确保土著工人报酬不低于最低工资, 并享有同非土著工人同等水平的社会服务和福利。

41. 应该考虑到, 被强迫劳动的土著人的最终愿望可能不是成为庄园的雇佣工人, 还是要收回其土地和资源。

执法: 警察、检察官和法官

42. 巴拉圭政府按照其宪法管辖权, 必须确保执法机构、检察官和法院的廉正, 为此目的须执行严格的关于利益冲突的监督机制。查科地区警察部队应由执勤时保持中立的警官来领导。

43. 政府应确保查科地区警察人员、检察官和法官获得关于人权的培训，包括劳工权利、妇女权利、儿童权利和土著人民的人权，包括《宣言》所确认的各项权利。驻巴拉圭的联合国机构应提供这方面的技术支助和培训。

44. 土著社区必须能够获得法律服务，从而能够集体保护和捍卫其利益。

45. 检察官应有力地起诉侵犯人权案件，包括侵犯土著人劳工权利和帮土著人维权的人士的权利，并应获得足够的资源，从而确保这些案件能够得到应有的优先处理而不被不恰当地搁置。任何对案件不予处理的决定以及作出此种决定的理由均应迅速告知举报侵权的人。

46. 司法部门、公共事务部和监察员应支持和保障《宪法》、条约和国际人权法所承认的土著人民的各项权利。

国家土著事务研究所

47. 应该对巴拉圭土著事务研究所的结构和工作加以改革，使之符合关于土著人民人权的各项国际文书，特别是《宣言》所规定的自由、事先和知情同意，经改革的土著事务研究所不应挂在政府部委中，而应属总统办公室，或者应成为一个自主机构，有权影响所有部委的政策。应该让所有利益有关者参与构思该机构的改革，特别是要考虑土著人民对此问题的看法。代表团感到鼓舞的是，巴拉圭政府有计划从事这一改革并敦促议会加以支持，并为此目的通过必要的立法修正案。

48. 土著事务研究所改革一旦完成，研究所和新组建的消除强迫劳动委员会应同土著人合作和协商，制定并推动一项强迫劳动问题行动计划，从而能够解决强迫劳动的根源问题，特别是土地保有权方面的问题。

49. 土著事务研究所的深入改革决不能干预或破坏土著组织和土著人完全由自己采取行动和作决定的自由。任何时候都必须尊重他们自由、事先和知情同意权。

C. 资金

50. 巴拉圭政府和议会必须确保足够的公共资金和预算分配，以实施本报告所载各项建议。

51. 联合国系统应就巴拉圭土著问题提供援助，包括解决废除强迫劳动问题。

52. 代表团呼吁各捐助方和双边捐助方支持旨在巴拉圭实施这些建议的所有倡议。

D. 土地改革和食品保障

53. 巴拉圭政府应作为紧迫事项建立查科地区土地登记册。应规定完成日期，并进行审查，以评估现有土地所有权的合法性，特别是如果涉及到土著社区所声称拥有的土地。

54. 因为曾经未经同意或未给予补偿就从土著人手中拿走土地，因此，如果声称的土著土地所有权受到质疑，就所涉土地提供证据的负担应属非土著方。

55. 向土著人民、特别是没有土地或仅有小块土地的土著社区归还土地，这应该是司法程序的一个部分，同土著人民收回其土地的权利是一致的。此外应建议政府和土著代表与门诺社团和该地区养牛农场主组织进行谈判。应该本着人权和平等的原则并相信有可能创立一个更加公正的多文化社会的基础上进行谈判，在这样的社会中的所有公民，包括土著和非土著人民，能够和平发展。

56. 政府应该实施美洲人权法院关于 Yakye Axa 和 Sawhoyamaya 土著社区状况的裁决，这些社区的人自从被迫离开祖传土地而流落他地，一直生活在危险的环境中，水和食品供应无保障，没有起码的医疗保健。代表团看到费尔南多·卢戈·门德斯总统已就执行关于该案的裁决采取初步步骤，但呼吁立即全面执行上述裁决。

57. 应该在地方、区域和全国各级的全面和参与性管理的基础上进行土地改革，并且应在粮农组织的支助下，与查科地区食品主权及保障计划一同实行。按照上述计划，这一改革的目的是保障受益人口的可持续进程，具体途径包括提供能力发展方案以及确保永久获取基本服务，包括粮食、水和教育。

E. 发展、包括水和健康

58. 查科地区的干旱是一种周期现象，近年来更加恶化，使土著人民和小地主的食品和水供应均不足。自从 2004 年以来查科地区每年都宣布干旱紧急状态，不过仍建议巴拉圭政府为土著人民起草一个应急计划，在干旱/洪水季节之前启动，从而确保查科地区受影响人口的饮用水和食品。政府应把这一计划看作一个基点，以主权和食品保障计划为起点，确保查科土著人口和穷人永久得到饮用水和食品保障。

59. 巴拉圭政府和相关省份的省长应按其宪法管辖权，支持制订行之有效的新办法，帮助受强迫劳动做法影响的土著人民，包括妇女，获得收入和创造可持续的生产和商业活动。

60. 代表团注意到，教育和文化部正在采取重要步骤，为土著儿童改善受教育机会。政府还必须解决土著儿童所面对的入学和上学方面的障碍，扩大教育服务，提供充足的预算分配，以确保全民教育。

61. 政府和相关省份的省长应按其宪法管辖权，扩大医疗保健和社会保障覆盖。可以建立机动队，予以充足的资金，以便向不能得到服务的土著社区提供此类服务。

62. 必须撤消或改革医院互助法，该法设立了一种只适用于查科地区土著人的特殊医疗保健制度。

63. 门诺理事会不应该对土著人的社会服务和医疗保健制度有任何管辖权。
64. 政府和有关省份的省长应按其宪法管辖权，作为优先事项进行土著组织能力建设，并培养其领导才能和专业技能。必须将土著妇女纳入这些方案。
65. 政府应改善查科的通信基础设施，包括向该地区土著人民提供无线电和电话通信服务。
66. 代表团支持环境部作出努力，防止在查科发生毁林活动，并呼吁环境部在查科土著人民自由、事先和知情同意下继续这方面的努力。

F. 终止基于土著身份的歧视

67. 政府应同土著人民协商并合作，采取有效措施制止对土著人民的歧视。
68. 政府必须废除所有歧视性法律和做法，包括建议第 35 中所提到的医院互助。
69. 政府必须终止包括学校和医院在内的社会服务方面的种族隔离。

G. 区域合作和跨国界战略

70. 巴拉圭政府和玻利维亚政府应合作并就消除各自国家查科地区土著人民强迫劳动问题交流有希望成功的做法。应考虑制订保护查科土著人民的跨国界方案。
71. 联合国和双边援助机构应交流其在不同国家的经验中所获得的好办法，并应资助跨国界方案。

H. 制定国家战略/行动计划

72. 政府及其新成立的消除强迫劳动委员会应同土著人民合作和协商，制定一项关于强迫劳动问题的全国行动计划。该行动计划应将歧视作为强迫劳动的根源问题加以解决，并应建立一个监察进程，确保计划的实施。
73. 政府应考虑主办一次土著人民全国大会，以增加巴拉圭国内对土著问题的了解，并改善政府同联合国机构以及土著人民组织的之间的协调。

I. 遵守国际法义务

74. 政府的所有部门——立法、行政和司法——及其所有宪政机构，如监察员办公室，应遵守有关国际法和公约的各项义务。
75. 代表团提醒政府，在寻求消除土著人民强迫劳动的根源问题上，政府应以有关国际文书为指导，特别是巴拉圭在联大作了表决的《宣言》和巴拉圭批准的劳工组织《关于独立国家土著和部落民族的第 169 号公约》。代表团支持政府实施劳工组织第 169 号公约的意图。

76. 代表团请政府采取紧急行动，确保土著人民的劳动权得到尊重和保护，特别是劳工组织的核心劳动标准——自由结社、消除强迫劳动、消除童工和无歧视的平等机会，以及社会保障和工资方面的国际劳工标准。

77. 最高法院，特别是其宪法分院应更加注意有关条约和其他国际人权文书，特别是《世界人权宣言》和劳工组织第 169 号公约。法院还应该了解宪法在尊重土著人民协商权的法律方面存在的问题。

78. 最高法院，尤其是宪法分院应注意美洲人权法院除上面提到的案件外与巴拉圭直接有关的关于土著人的裁定。

J. 联合国的其他后续行动

79. 常设论坛还应参加同联合国在巴拉圭的各机构的对话。对话的目的应是实施《联合国土著人民权利宣言》和其他有关国际公约，并由有关机构实施常设论坛的各项建议。

80. 应鼓励发展机构向查科地区土著人民提供援助，包括支持制止强迫劳动的努力和改善水和食品供应以及提供保健和教育等基本社会服务的努力。

81. 代表团敦促联合国有关机构支持劳工部和统计部继续作出努力，收集关于土著人口工作条件的数据。

82. 驻巴拉圭的各联合国机构应密切合作，解决土著问题，包括强迫劳动问题。联合国各机构还应协调努力，支持因干旱而处于紧急状况的查科人民，并应支持政府制定战略，以食品主权及保障计划为起点，推动脆弱的查科地区更加可持续的发展及其土著人民的发展。