



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》

土著问题常设论坛多民族玻利维亚国考察团报告摘要和建议\*\*

摘要

应多民族玻利维亚国政府请求，土著问题常设论坛组织了一个多机构考察团于2009年4月至5月访问了圣克鲁斯省和拉巴斯，以核实关于瓜拉尼人社区中存在着强迫劳动和奴役情况的投诉，并确保个人、社区和土著人民的基本权利得到尊重而拟订提案和建议。考察团报告全文已于2009年8月31日提交玻利维亚政府。本文件是报告全文的摘要。

\* E/C.19/2010/1。

\*\* 报告(英文和西班牙文)全文可在联合国土著问题常设论坛网站上查阅，网址是 <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/en/news.html>。



## 一. 引言

1. 应多民族玻利维亚国政府请求，土著问题常设论坛组织了一个多机构考察团于 2009 年 4 月至 5 月访问了圣克鲁斯省和拉巴斯，以核实关于瓜拉尼人社区中存在着强迫劳动和奴役情况的投诉，并确保个人、社区和土著人民的基本权利得到尊重而拟订提案和建议。考察团成员包括常设论坛主席维多利亚·陶利-科尔普斯；常设论坛成员拉尔斯·安德斯·贝尔、巴托尔梅·克拉韦罗和卡洛斯·马马尼；联合国秘书处经济和社会事务部官员以及来自以下机构的专家：联合国人权事务高级专员驻该国办事处；联合国粮食及农业组织(粮农组织)(驻巴拿马粮农组织次区域办事处)；国际劳工组织(劳工组织)驻多民族玻利维亚国和秘鲁办事处。

2. 考察团的任务根据 2008 年 5 月联合国常设论坛第七届会议期间的一项建议设定(见 E/2008/43, 第 156 段)，并由玻利维亚政府 2008 年 12 月 12 日的正式邀请确认。

3. 本文件是联合国土著问题常设论坛用英文和西班牙文编写的考察团报告全文的摘要，报告依据的是考察团进行的访谈和视察；来自圣克鲁斯省政府和玻利维亚国家政府的人口统计数据 and 资料；劳工组织、人权高专处、土著人人权和基本自由状况特别报告员、美洲国家组织(美洲组织)美洲人权委员会、瑞士合作促进发展署在该国的土著人民及赋权方案的正式文件；以及土著人民组织、畜牧业者联合会和国家及国际非政府组织提供的资料及文件。

4. 考察团访问了查科地区的一些社区并与以下方面进行了会见：瓜拉尼人民议会等代表瓜拉尼人的土著组织；上帕拉佩蒂、丘基萨卡和塔里哈的各位首领；该地区的地主和全国畜牧业者联合会；司法部长、农村发展、农业和土地部长以及劳动、就业和社会保障部长；分管劳动和社会保障的副部长、分管自治问题的副部长以及分管司法和基本权利的副部长；总检察长办公室(Fiscalía General del Estado)、国家土地审裁处、代理监察员(Defensora del Pueblo en Suplencia Legal)、参议院主席和众议院主席及众议院人权委员会、该国低地事务总干事、瓜拉尼人部际过渡计划管理办公室、国家土地改革局(土改局)，以及省长办公室和圣克鲁斯德拉谢拉地方检察官办公室(附件)。常设论坛谨此感谢对考察团予以信任的个人、组织和机构。

5. 常设论坛第八届会议上，成员口头介绍了载于本报告的各项建议。根据这一介绍，常设论坛感谢多民族玻利维亚国和巴拉圭政府的邀请，欢迎在常设论坛第七届会议就瓜拉尼族裔遭到强迫劳动问题提出建议后进行了考察，决定将考察团

---

注：对侵犯人权行为、特别最近事件的调查可对调研人员和提供消息者构成巨大危险，并可导致捍卫基本人权的个人和机构遭遇暴力、监禁或失踪。因此，本报告自始至终对证人予以匿名。常设论坛谨此对提供消息协助考察团工作的个人和机构所作努力表示赞赏。

的报告作为论坛文件印发。论坛促请联合国国家工作队落实这些建议，并建议有关政府就这些建议的执行情况向 2010 年论坛第九届会议提出报告(E/2009/43, 第 94 段)。

## 二. 法律背景

6. 玻利维亚政府批准和支持了一系列国际条约和宣言，因而有责任执行它们。为此，该国作出了重大努力以将这些承诺纳入国内法。例如，《联合国土著人民权利宣言》(见大会第 61/295 号决议)不仅已成为第 3760 号法，其原则也已写入该国新的《宪法》。

7. 这部《宪法》本身和《普通劳动法》、其实施条例及《刑法》都谴责强迫劳动、童工和劳动歧视等做法，并捍卫结社自由、就业保障、对最低工资和最高工时的遵守以及社会保障金的照章缴纳。

8. 国际法要求各国政府运用其权力保护和落实人权。<sup>1</sup> 这不仅需要确保政府官员遵守人权标准，并确保这些官员作出适当努力处理非国家机构和个人所犯下的侵犯人权的行为。如果一个国家或依法成立的机构知道或者应当知道侵犯人权的行为正在发生却未能采取适当步骤加以防止，就必须为这些侵权行为同犯罪者一道承担责任。“适当努力”原则包括防止侵犯人权的行为、调查侵犯人权的行为、当这种行为出现时对其加以惩处并对受害者予以补偿和支持的义务。

## 三. 玻利维亚查科地区瓜拉尼族裔被强迫劳动的现象

9. 玻利维亚政府、一些政府间组织、土著人民组织和非政府组织的调查和报告广泛记录了影响到查科地区土著社区的强迫劳动现象的存在。<sup>2</sup> 政府为解决这个问题采取了一系列措施，包括于 2007 年设立了消除强迫劳动全国理事会并核准了瓜拉尼人部际过渡计划(第 2929 号最高法令)。除其他外设想瓜拉尼家庭有效

<sup>1</sup> 例如，见《公民及政治权利国际公约》第 2 条。

<sup>2</sup> 特派团正式报告中详细提到了这些报告，其中包括来自以下方面的报告：非政府组织“反奴隶制国际组织”(1997 年, 2006 年)、国际劳工组织(2005 年)、分管土地问题的副部长(2005 年)、得到监察员和丘基萨卡瓜拉尼首领理事会协调和瑞士合作促进发展署(瑞士发展署)支助的司法部(2005 年)、玻利维亚司法部和瑞士红十字会(2007 年)。2007 年 12 月的联合国土著人人权和基本自由状况特别报告员访问团也调查了这一情况，并强调指出查科地区庄园确实存在着土著人遭受各种形式奴役或被强迫劳动的现象。2009 年 6 月，美洲国家组织(美洲组织)美洲人权委员会也在玻利维亚查科地区进行了真相调查，其报告说：“本委员会收到了关于居住在玻利维亚查科地区庄园中的瓜拉尼家庭情况的详细资料(……)这一情况已经存在了数十年，一般而言涉及到各年龄段的人过度的体力劳动，其中包括儿童、青少年和老年人，在有些情况下他们受到体罚的威胁，对此本委员会听到了令人震惊的证词。(……)据报，……庄园主往往是地方政治权力的一部分或与之直接相关(……)”。

行使权利和土地重组(saneamiento de tierras)的瓜拉尼人部际过渡计划受到了查科地区一些大庄园主、地方政府、公民委员会和畜牧业者协会的直接反对。

10. 司法部还在瑞士发展与合作机构劳工组织的支助下，与丘基萨卡瓜拉尼首领理事会协调，推动了丘基萨卡省庄园主与长年无偿劳作的瓜拉尼劳工之间的和解进程。通过和解进程，以金钱支付方式对侵犯劳工权利的行为作出纠正、赔偿劳工们多年的服务以及提供社会福利。不过，在查科地区的其他地方，包括上帕拉佩蒂，许多地主都继续否认强迫劳动的存在。

11. 瓜拉尼人被强迫劳动的情况是在该地区复杂的政治经济环境中发生的。该国的土地所有权高度集中。得到承认的或正在提出权利主张过程中的瓜拉尼人的祖传土地常常蕴藏着重要的碳氢化合物，并位于一些大庄园之中，有时候还有石油公司所拥有的天然气管道穿过。这笔巨大财富的存在并未使瓜拉尼人获得任何好处，却为地主们反对任何土地改革提供了额外的动机，并大大加剧了政府与该国最富有(石油和天然气)省份地方当局之间的紧张关系。这些省的地方当局与大地主们联手争夺对资源的控制并向政府寻求高度自治。

12. 在很多情况下，该地区庄园主的收入并不高，他们的庄园依靠廉价的土著劳动力运行。这种情况自 2007 年通过第 29215 号最高法令以来具有了政治意义。该法令认定奴役关系的存在有害于社会，不利于集体利益，而且是“经济和社会职能”运作的一个障碍。根据第 3545 号法(基于社区的土改更新法)第 28 和第 29 条的规定，使用方式有损集体利益的土地(第 28 条)应无偿恢复为国有原始土地(dominio originario)，而全部或部分不符合经济和社会功能则应构成这种恢复的理由(第 29 条)。在 2009 年 1 月 24 日的全民投票中，该国批准了其符合《联合国土著人民权利宣言》的新《宪法》。尽管在该国东部(圣克鲁斯、潘多、贝尼、塔里哈)一些地区受到反对，新《宪法》仍获得多数票通过。新《宪法》和《宣言》都为土著领土重组和土著人民自治提供了依据。

13. 于是，庄园主们有了两大理由要组织起来：(一) 保持对他们土地的所有权，因为该地区有石油和天然气；(二) 保持他们的权威地位(patronos)。考察团听到指控说还有仍需证实的第三个理由，那就是庄园主可能已与贩毒者结伙，这可以解释为什么上帕拉佩蒂地区一直被关闭(门闩或大门都上着锁)并受到监视(使用无线电通信系统)。

14. 面对新《宪法》和对土地改革条例的修订，庄园主们看来已迅速组织起来审视把土地归还给社区和重组其领土的政策对他们所构成的危险。考察团收到证据显示，地主们现正集中力量改善瓜拉尼人的一些工作条件，前提是他们与瓜拉尼人民议会不发生关系，同时将那些与瓜拉尼人民议会有关联的土著人驱逐出庄园并加以威胁。考察团还看到证据显示，庄园主们获得了地方当局和圣克鲁斯省政

府的支持。考察团收到了公然歧视和有组织暴力的证据，并查明圣克鲁斯省政府以及市政当局仍然坚称土著人民所遭受的奴役和强迫劳动并不存在。

#### 四. 考察团调查结果摘要

15. 考察团正式报告载有对瓜拉尼人在各种权利遭到侵犯方面(强迫劳动、童工、恶劣工作条件、性虐待、土地的丧失和由此导致的无地可用、没有社会服务、对结社自由权的限制、歧视和司法不公)处境的分析，其中一节谈到，由于政治和官僚原因，土地改革和瓜拉尼人过渡计划所获进展有限，使一些社区整体处于极其脆弱的状态，包括出现了急需处理的严重粮食危机。

16. 考察团报告得出结论认为，查科地区存在着强迫劳动以及严重违反该国批准的国际公约的情况。考察团赞赏玻利维亚政府一些官员宣布决定采取措施消除阻碍充分行使人权的条件和情况。不过，考察团也确定，下列文书未能得到遵守：

- 《联合国土著人民权利宣言》(大会第 61/295 号决议附件和玻利维亚共和国第 3760 号法)
- 劳工组织《独立国家土著和部落人民公约》(第 169 号)
- 劳工组织《强迫或强制劳动公约》(第 29 号)
- 《废止奴隶制、奴隶贩卖及类似奴隶制的制度与习俗补充公约》
- 劳工组织《准予就业最低年龄公约》(第 138 号)
- 劳工组织《禁止和立即行动消除最恶劣形式的童工劳动公约》(第 182 号)
- 劳工组织《结社自由及保护组织权公约》(第 87 号)
- 劳工组织《关于适用组织权及集体谈判权原则的公约》(第 98 号)
- 劳工组织《男女工人同工同酬公约》(第 100 号)
- 劳工组织《消除就业和职业歧视公约》(第 111 号)
- 劳工组织《工资保障公约》(第 95 号)
- 《消除对妇女一切形式歧视公约》(大会第 34/180 号决议，附件)
- 《儿童权利公约》(大会第 44/25 号决议，附件)
- 《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的议定书》
- 《执法人员行为守则》(大会第 34/169 号决议，附件)

- 《消除一切形式种族歧视国际公约》(大会第 2106(XX)号决议, 附件)
- 《经济、社会、文化权利国际公约》(大会第 2200A(XXI)号决议)
- 《公民及政治权利国际公约》(大会第 2200A(XXI)号决议)
- 《美洲人权公约》(第 6、13、15、16、21、22 和 24 条)。

17. 违反这些文书以及违反新、旧《玻利维亚政治宪法》、《普通劳动法》和《玻利维亚刑法》的情况使政府有义务采取紧急措施解决瓜拉尼人在考察团确定的下列问题方面的处境, 摘要如下:

#### A. 瓜拉尼男女被强迫劳动和受奴役情况的存在

主人给了我们糖、面条、大米和两件体恤衫, 但我们欠的债总是多过我们的工资。

一名瓜拉尼男子, 2009 年 5 月

一次又一次, 那些养牛人想要什么就得到什么。做工的人永远也还不清债。他们每年都开一张单子(“结账”), 单子变得越来越长。价钱比市场上贵很多。如果你要求社会保障, 老板就说员工必须付钱。如果你说要离开, 老板就说你只不过是懒惰, 不想工作。

一名瓜拉尼妇女 2009 年 5 月

18. 在该国, 强迫劳动有一个专门的说法, 叫做“empatronamiento”(意思是听“patrón”即主人的使唤)。通常, 这就是奴役或债役(“enganche”), 或是家庭被困在庄园之中。瓜拉尼男女在这些庄园里终老, 作为劳工下田干活、养牛或做其他事, 包括为主人做家务。工资要么非常低, 要么根本就不存在真正意义上的工资, 且通常都不够满足基本需求。主人以提供食品和衣服的形式预支薪酬, 使土著劳工欠下债务, 而这些食品和衣服都以高价入账, 从而使债务总也还不清。账目一年核对一次, 而记账的就是雇主。对于当佣工的妇女而言, 情况特别糟糕。她们在私人家里打工, 工时很长, 这种人家经常成为一个欺压、虐待以及口头和身体侵犯的环境。通常没有金钱报酬也没有医疗保险。

#### B. 童工和其他侵犯儿童权利行为的情况

儿童干活拿不到报酬, 主人说他们是在玩耍, 而不是在工作。

一位瓜拉尼男子, 2009 年 5 月

主人来到这里说, 他们要把我们的孩子带到城里去受教育, 但是他们回来后却什么也没学会。许多女孩遭到性虐待, 主人把她们搞得怀孕后, 就把她们送回到社区。有些人永远回不来。

一位瓜拉尼男子，2009年5月

19. 利用儿童喂鸡、养猪、放牛和剥玉米粒。这些被认为是“理所当然”的无报酬杂活。该地区学校基础设施不足，而且学校通常是私立的，在庄园内运作，地主可以逼儿童辍学并要他们干活。考察团收到报告说，庄园主还以其他形式干扰儿童的机会，例如上帕拉佩蒂的一个地主家族一开始反对劳工组织和瑞士发展署资助的一批儿童前往拉巴斯参加一个名叫“Constructores de la paz”（和平建设者）的土著儿童会议。（后来这些地主改变了主意，那些儿童得以成行。）考察团还听到有关贩运瓜拉尼儿童的指控（这些儿童被迫离开家人，被带到城里去当家佣）和关于瓜拉尼女孩遭到性虐待的报告。

### C. 劳动条件欠佳

劳动法在这里不适用，因为我们是生活朴素的穷雇主。

上帕拉佩蒂一位庄园主，2009年5月

20. 对妇女、土著人和其他人的偏见和歧视仍然广泛存在，这对该国的社会发展构成了障碍。妇女、特别是土著妇女通常工作时数长于男人，工资却更低，并且从事着朝不保夕的不稳定工作。最低工资很低，如果领取实物工资，情况就更加糟糕，因为产品价格是任意决定的，没有任何形式的监督，据报大查科地区许多庄园就是这种情况。近几个月，一些庄园主得知有关奴役和强迫劳动的指控后，把许多瓜拉尼人赶出了他们的庄园，减少了劳动人手，同时提高了获准留下的为数不多瓜拉尼人的工资，“因为他们人品好，不想闹事”。

21. 考察团收到报告说，仅仅几个月前还经常发生的虐待和体罚已经停止。不过，依然以食品和衣物等实物支付大部分劳工的工资。考察团还收到来自丘基萨卡的报告说，领取 Renta Dignidad（一种非缴款制全民养老金）的瓜拉尼长者由庄园主替他们“保管”这笔钱，而庄园主则给他们一些价值很低的炊具作为交换。产生这一问题的部分原因是政府劳动监察员数目很少，缺少进行调查的资源以及监察员试图进入庄园时遇到障碍。

### D. 无论是集体还是个人土地，在土地所有权方面都缺少法律保障；领土、土地和资源的剥夺；不公平的土地所有制

我们从非政府组织和教会收到了一些土地：20个家庭17公顷。这不够；只够我们住房的用地。我们既需要土地，也需要领土。

一位瓜拉尼领导人，2009年5月

22. 玻利维亚的《土地改革法》正在实施，但进展缓慢且时断时续。包括在玻利维亚农村地区修改地契和土地保有权的土地重组受到了庄园主和地方当局的公

开和暴力抵制。土改局的代表以及分管土地问题的副部长和许多瓜拉尼领导人都遭到殴打、骚扰和绑架，并被阻止进入该地区开展他们的工作。

23. 2009年2月，土改局发布了重组决议，命令将圣克鲁斯省科迪耶拉县四个庄园主所拥有的36 000公顷土地收归国有，原因是证据表明存在着奴役关系，从而不符合经关于土地改革社区重组的第3545号法修正的第1715号法实施条例第157条所确定的经济和社会职能。2009年3月，埃沃·莫拉莱斯总统(在军官和警官陪同下)向该地区瓜拉尼家庭和非瓜拉尼小农户颁发了这一重组产生的第一批农村财产契。作为回应，受影响的庄园主在国家土地仲裁处挑战土改局的决定。<sup>3</sup>

24. 由于先前的案子，此案可能要花数年才能解决。政府与反对派之间的紧张关系导致了国家司法系统的瘫痪和地方法院的政治化。这是在该国执行任何司法裁定、包括与土地改革方案有关的各项裁决的主要障碍之一。

25. 据土改局统计，在2008年12月，仍有52%的土地必须重组，12%已在重组进程中。换言之，作为确定所有权工作的一部分，只有35%的土地得到了审查。这一漫长官僚程序的结果就是瓜拉尼人生活条件的严重恶化。尽管所有权易手，但有争议的土地维持原状。就在几个月前，许多瓜拉尼人被赶出庄园，现已无地可用。那些有少量土地可用的瓜拉尼人则缺少种子和材料。这些本来都应根据瓜拉尼人部际过渡计划提供，但该计划也遭到长时间的行政拖延。

## E. 对结社和行动自由的限制

因为我想把大家组织起来，我就不能工作了，那些主人不想看见我。

一位瓜拉尼男子，2009年5月

26. 考察团收到了关于多起侵犯结社自由和行动自由的报告。对行动自由的限制因瓜拉尼社区地理上的隔绝而更加严重。在上帕拉佩蒂，乘车要数个小时、步行则要长得多的时间才能抵达最近的一个城镇卡米里。上帕拉佩蒂的通道都穿过庄园，这意味着庄园主可以控制对它们的使用。

27. 考察团收到了一些关于侵犯结社自由、特别是与瓜拉尼人民议会成员有关的侵犯结社自由的报告。瓜拉尼人民议会自1987成立以来，一直为许多庄园主所反感，这些庄园主现正推广被他们拉拢、对他们有利的瓜拉尼组织。庄园主们推广的这些新组织在住房改善项目和其他以工换粮方案方面得到了该省省政府的支持，而考察团了解到，事实上，玻利维亚政府行政和控制制度禁止将公款用于私有财产。考察团获悉，作出这种投资的前提是要瓜拉尼人放弃在瓜拉尼人民

<sup>3</sup> 圣克鲁斯畜牧业者联合会给了特派团一份文件解释对政府采取的法律行动，其中包括挑战土改局的决定、以行动违宪为由提出上诉、提出伪造文件和捏造事实的刑事指控(投诉土改局所作的瓜拉尼人调查中有八项违规行为)，并在国家土地仲裁处提出行政法诉案。



议会里的成员资格。考察团还获悉，与瓜拉尼人民议会有关系的瓜拉尼人的名誉遭到玷污，而且在最近一些情况下还被赶出庄园，并且无法在该地区的其他农场里找到工作。这一最近的事态发展在那些被驱赶的家庭中引发了严重的粮食保障危机。

#### F. 有系统针对土著人民的暴力

我们就这样生活在恐惧之中。恐惧是因为我们住得离主人这么近。如果我们说老板的坏话，他们就惩罚你。

一位瓜拉尼男子，2009年5月

不久前，主人来烧掉了我们的学校。现在孩子们没有学校了。

一位瓜拉尼男子，2009年5月

28. 在该国东部地区，发生了多起记录在案的针对土著人民的暴力事件。例如，2008年7月，监察员办公室编写一份报告介绍了2008年4月土地重组在上帕拉佩蒂引发的一系列事件。监察员报告说，土改局高级官员、平民和瓜拉尼人民议会成员遭到绑架和酷刑折磨，结果46人受伤，其中35人轻伤，11人重伤，伤者包括土改局局长。监察员报告说，这些行为之后，2008年9月出现了更激烈的暴力攻击。

#### G. 歧视、缺少诉诸法律的机会以及司法系统和地区公共行政缺乏公正性

庄园主[名字省略]被传唤去卡米里接受使用火器罪的指控但他并没有去。庄园主[名字省略]被传唤去卡米里接受暴力危害我们社区的罪行指控而他也没有去，但却无人对此采取任何行动。现在，他们向我们的瓜拉尼兄弟问罪，而他们却不得不去圣克鲁斯。我们没有他们需要的路费，但如果他们不去，就会受到拘留候审的威胁。

一位瓜拉尼领导人，2009年5月

29. 考察团在司法和行政方面都发现了一批对土著人民不利的严重缺乏公正性的案件。在司法方面，考察团正式报告详细列举了一些案件，其中包括未能妥善调查2008年9月一些土著人民组织办事处和支持他们的非政府组织办事处遭到的攻击。考察团还听取了一些表明行政系统缺乏公正性的报告。例如，考察团获悉，国家没有给在庄园内的瓜拉尼社区建造学校、保健中心或公共住房，理由是禁止将公款用于私人财产。但是，考察团却查明，最近就有公款被投入上帕拉佩蒂的私人庄园中，从而使庄园主把好处给了被拉拢的忠于主人的瓜拉尼人，<sup>4</sup>而那些为自己权利而斗争的瓜拉尼人却什么也没有得到。

<sup>4</sup> 美援署资助的国际关怀项目住房方案要求投资的80%由省政府对应支出。

## H. 国家存在薄弱、缺少政治和行政治理：瓜拉尼社区处境危急

土地重组要很长时间才能产生结果，可是瓜拉尼人现在就需要吃饭。我们不能吃土地；我们需要更多的种子和耕地的工具……

一位瓜拉尼领导人，2009年5月

我住在一个综合城区。我们挣的刚刚够吃和继续做工。我们生活在一种无法摆脱的怪异贫穷中。表面上我们是自由的，但实际上我们却不是。

一位瓜拉尼领导人，2009年5月3日

30. 玻利维亚政府目前正在推行土地改革社区重组方案 (Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria)。此外，更具体而言，它已开始根据瓜拉尼人部际过渡计划采取步骤。但是，进展缓慢，时断时续。遭驱赶的无土地瓜拉尼家庭的处境确实非常严重，出现的粮食危机必须紧急缓解。考察团观察到，瓜拉尼社区中的许多儿童已显出第二度营养不良的迹象，这会对儿童发育产生不可逆转的后果，导致较高的发病率、发育迟缓和成年后智商偏低。2009年没有播种作物。这种粮食危机、威胁和缺少机会的处境使很高百分比的瓜拉尼人迁徙到圣克鲁斯市，这一事态发展造成了背井离乡、身份丧失和在“综合城区”中朝不保夕的生活条件，而所谓的综合城区实际上就是圣克鲁斯外围的贫民窟。

## 五. 联合国常设论坛的建议

### A. 自由、事先、知情同意

31. 玻利维亚政府的三个部门(行政、立法、司法)以及监察员办公室、省政府和所有其他待设立的自治政府都必须为结束强迫劳动的做法承担全部责任，并应同土著人民协商及合作，以施行行动计划结束强迫劳动的做法和对土著人民的歧视。

32. 实施本报告列出的所有建议，都应经过受影响的土著人民自由、事先、知情同意。

33. 由于《自治章程》先于《宪法》颁布，因此未纳入《宪法》内容。在《自治章程》充分依照《宪法》修订之前，所有国家机构都必须确保部门政策不支持或隐瞒任何形式强迫劳动的做法，而且实施所有部门政策，都依照《宪法》的规定，经过受影响的土著人民自由、事先和知情同意。

## B. 体制强化

### 查科地区的治理

34. 根据其宪法权力，玻利维亚政府必须确保国家机构在受强迫劳动和童工做法影响的地区有适当的存在，方法包括加强监察员、公共事务部、劳动、就业和社会保障部、教育部、卫生与体育部和文化部以及负责非殖民化和负责文化间事务副部长的存在。这包括增加各部委训练有素的技术人员、包括瓜拉尼技术人员的人数，确保向土著社区提供公共服务，并确保适当的、可持续的预算拨款。

### 劳工问题

35. 政府必须为劳动、就业和社会保障部提供足够资源，以在查科地区内进行适当和及时的劳动监察。所提供的资源必须包括劳动监察员的适当薪金、计算机和互联网接入、培训、车辆和设备。

36. 劳动监察员应当接受人权方面的培训，其中包括劳动权利、妇女权利、儿童权利以及土著人民的人权，包括《联合国土著人民权利宣言》所申明的权利。驻该国的联合国机构应提供这方面的技术支持和培训。

37. 劳动、就业和社会保障部必须通过严格执行有关利益冲突的监督机制确保劳动监察员的廉正。

38. 政府必须确保丘基萨卡省、圣克鲁斯省和塔里哈省当局保障劳动监察员的安全和他们进入所有土地的自由。

39. 如果劳动监察员记录到违反国内或国际法的做法，他们的调查结果应导致迅速的法律矫正措施。

40. 劳动、就业和社会保障部必须确保土著劳工的报酬不低于最低工资并得到与非土著劳工平等的社会服务和福利。

41. 司法部的土著人民及赋权项目等为保护劳工权益而经与查科地区土著人民密切协作和协商实施的项目应当加强和扩大。

42. 应考虑到从事强迫劳动的土著人民最终愿望也许不是成为庄园里的雇工，而是收回他们的土地和资源。

### 执法：警察、检察官和法官

43. 为在查科地区坚持法治，必须加强司法系统，包括采取以下措施：

44. 司法部门、公共事务部和监察员应当维护和保障《宪法》、条约和国际人权法所承认的土著人民权利。

45. 任何将依照《宪法》得到确认或设立的自治政府都必须确保其司法系统妥善处理强迫劳动问题和其他基本人权问题。
46. 政府必须作为紧急事项确保瓜拉尼领导人及其权益维护者的安全和对他们的保护，并采取适当措施惩处那些被确认威胁他们或对他们施行暴力的人。
47. 政府和丘基萨卡省、圣克鲁斯省和塔里哈省的主管当局还必须确保土著人民的行动自由和结社自由权利，包括保障他们在社区之间通道上的行动自由。这些主管当局必须尊重瓜拉尼人民未来的自治，包括尊重其组织结构，而且不应推动设立平行组织或通过不一视同仁的援助和发展项目承诺来助长对抗。
48. 对那些威胁瓜拉尼人民结社自由、包括与瓜拉尼人民议会成员有关的结社自由的人必须采取适当的法律制裁行动。
49. 政府必须确保向查科地区的武装部队成员、警察、检察官和法官提供人权方面的培训，其中包括劳工权利、妇女权利、儿童权利和土著人民的人权，包括劳工组织第 169 号公约和《宣言》申明的权利。联合国驻当地机构应提供这方面的技术支持和培训。
50. 政府和查科地区的省级主管部门必须根据宪法赋予的权力确保所有警察部队都保持中立并在履行公务时坚持法治。
51. 政府必须根据宪法赋予的权力，通过严格执行有关利益冲突的监督机制，确保执法机构和司法部门、包括土著司法系统廉政和独立。对侵犯人权行为处置不当的执法人员应追究责任和给予纪律处分，以切实落实宪法保障。
52. 为了集体保护和维护自身利益，土著社区和设立后的土著自治机构必须能够获得国家资助的法律服务。
53. 检察官应在无不当拖延的情况下积极起诉侵犯瓜拉尼人民及其权益维护者人权的案件，并应获得足够的资源以确保案件得到适当的优先处理，避免不当拖延。任何关于不继续处理一宗案件的决定都应从速告知侵权行为的幸存者，而且幸存者应能对决定提出上诉。
54. 监察员办公室应在查科地区设立一个“宣传局”，以在该地区适当协助促进土著人民的权利。
55. 致力于维护土著人民权利的独立组织应得到政府和查科地区省政府当局的特别关注和保护。

## C. 资金

56. 玻利维亚国会和政府必须确保有足够公共资金执行本报告所载全部建议，尤其是关于劳动、就业和社会保障部长、土改局和确保瓜拉尼人顺利发展所需要的

各种发展方案及项目的建议，首先从部际过渡计划开始。所有影响到该国瓜拉尼人的供资决定，包括与执行瓜拉尼人部际过渡计划有关的决定，都必须在他们自由、事先和知情同意的情况下作出。

57. 在可能的范围内并根据组织能力，应将资金直接划拨给土著人民组织和机构。

58. 联合国应为解决该国土著问题、包括废除强迫劳动提供更多的业务援助。

59. 考察团呼吁捐助界，包括双边援助方，为在该国执行这些建议的各项举措提供支助。

#### D. 土地改革

60. 常设论坛认为，《瓜拉尼民族领土重组政策》至关重要，而且是有效应用《联合国土著人民权利宣言》的一个良好范例。玻利维亚政府必须通过提供适当预算等方法确保从速完成重组进程(向土著人授予土地所有权并执行土地重新分配程序)。这项工作由于新《宪法》的生效而具有紧迫性。粮农组织和世界银行等联合国机构应根据土著人民的请求向政府提供这方面的支助和资金。

61. 当重组进程仍在进行之时，土改局的官员和工作人员在执行公务时应享有特殊保护。

62. 国家土地审裁处只要不被取代，就必须在法定时限内及时、有效地处理其管辖范围内的案件。此外，建议国家土地审裁处致力于实现真正的土地公正，确保土地权，包括土著人民的领土权。国家必须保证有足够的资源使国家土地审裁处能够履行其职责。

63. 由于土地是在没有得到土著人民同意、没有适当程序或赔偿的情况下被剥夺的，在土著土地主张受到挑战时，就有争议土地举证的责任应由非土著一方承担。

64. 土地改革必须结合综合改善土著人民处境进行，包括提供能力发展方案并确保提供食品、水和教育等基本服务。

65. 只要瓜拉尼人自治体尚未确立，政府就必须就土地使用、土地所有权和向瓜拉尼集体或个人颁发地契等问题同瓜拉尼社区进行广泛协商。还应对那些获得了地契的人给予适当的必要支持，使这些土地具有生产力，以满足他们的基本需求。这将包括技术培训、信贷援助、提供农具和农业技术以及农场通向市场的道路等等。粮农组织拥有在此阶段确保成功的一系列经过验证的方法，具有丰富的经验，是这一进程中的一个天然伙伴。

66. 鉴于因体制弱点和在该地区的存在不足，玻利维亚国长期坐视瓜拉尼人处于被强迫劳动的境况之中，它现在有责任对受到的伤害作出补偿。补偿应包括采取

适当措施恢复祖传土地并确保社区自由、具有生产力和自给自足。国家必须在该地区配备适当的财力、人力和体制框架，以确保这一进程的成功。

#### E. 瓜拉尼人部际过渡计划、应急计划和粮食保障

67. 在评估瓜拉尼人部际过渡计划的优缺点和根据评估结果重新设计该计划的过程中，玻利维亚政府必须根据新《宪法》的规定让瓜拉尼人通过瓜拉尼人民议会等方式有效参与。瓜拉尼人部际过渡计划的新结构应确保瓜拉尼人民议会的代表充分、有效地参加治理和管理以及方案和项目级机构，这就意味着该计划需要下放权力，成为受到当地驱动和监测的计划。

68. 瓜拉尼人部际过渡计划必须调整其重点，以紧急解决目前影响查科地区瓜拉尼社区的粮食危机。参与瓜拉尼人部际过渡计划的各部委必须加强协作和发挥协同增效作用。这些部委可寻求联合国有关机构的帮助以及技术和财政援助。

69. 政府必须确定目前影响瓜拉尼人的粮食和儿童营养不良危机的规模并解决这一危机，产生这种危机的原因是最近的重组导致不少社区被赶出庄园。这方面的所有工作都应在与瓜拉尼组织、当地非政府组织和其他有关地方机构以及与粮农组织和粮食计划署等联合国有关机构合作的情况下开展。

#### F. 发展

70. 为加强和发展瓜拉尼机构及领导能力，玻利维亚政府、有关各省省政府和联合国应支助能力建设，并应在提供这种支助的同时开展下文所建议的其他发展活动。

71. 按照《宪法》的规定，在土地改革尚未完成时，玻利维亚政府、有关各省省政府应支持为包括妇女在内的受强迫劳动做法影响的土著人民开发获得收入的可行替代办法和创造可持续的生产和商业活动。

72. 在实行土地改革时，玻利维亚政府必须提供大力支持和培训，至少是在头 5 年，也就是瓜拉尼学校、卫生服务、道路、住房和用水保障等关键基础设施的建设期间。这种大力支持应有素有训练的专业人员队伍参与，他们将住在社区，为所有的土地受益人(妇女和男子)提供最基本的组织、管理和财务培训。这方面已存在着基于经验学习技巧、在该大陆其他国家被证明为成功的方法。

73. 根据其宪法管辖权和确立后的土著自治权，政府和有关省政府都应扩大社会服务覆盖面和确保提供社会服务，其中包括医疗保健、双语教育和社会保障。应建立一批流动队伍向各土著社区提供此类服务。

74. 土著社区在行使其自治权时必须能够得到法律服务，以集体保护和捍卫其利益。

75. 政府应经与瓜拉尼人民议会协调，为瓜拉尼社区提供作为国家正式交通网之一部分的道路，并因此对“通行权”加以法律保护。目前由于缺乏明确规定，使地主们可以控制瓜拉尼人和在有关道路上行进的任何人，因为他们享有维修这些道路的市政当局的支持，故被认为是这些道路的拥有者。

76. 政府应加强无线电和电话等通信手段，确保与查科地区的瓜拉尼人民联络畅通。

#### **G. 参与和社会对话**

77. 玻利维亚政府应力求在包括劳工和雇主组织在内的卷入劳工和土地冲突的各方之间建立对话。这种对话的一个中心目标应是改善查科地区瓜拉尼人当前的处境。在未得到有关的土著人民自由、事先和知情同意之前，不应通过任何协议。

78. 必须在瓜拉尼人民真正参与及自由、事先和知情同意的情况下采取农村发展举措。政府或有关各省省政府的干预措施必须由需求推动，而不是采取自上而下的办法。根据新《宪法》，瓜拉尼人的发展须被视为瓜拉尼自治体的一项责任。

#### **H. 消除基于土著地位的歧视**

79. 玻利维亚政府应当在与土著人民协商及合作的情况下采取有效措施消除对土著人民的歧视。这应包括制订和执行反歧视优先方案，包括平等权利行动措施。

80. 政府必须取消或修改所有具歧视性的法律和惯例，例如关于在民事登记处登记必须先出具洗礼证书的规定。

81. 生物识别核证将土著人民排除在外，因为许多人都无法前往城市中心去登记，并可能缺少电力或身份证等进行生物识别核证所要求的条件。这是一种歧视性做法，应予修改或取消。

#### **I. 区域合作和跨境战略**

82. 巴拉圭政府和多民族玻利维亚国政府应当合作并分享消除位于本国的那部分查科地区的土著人被强迫劳动做法方面的可取做法。应考虑制订一个保护查科地区土著人民的跨界方案并为此提供适当资金。这一方案必须符合劳工组织第169号公约涉及跨越国界的接触和合作的第七部分，尤其是其中的第32条，该条呼吁各国政府采取适当措施，包括通过国际协议，促进跨越国界土著和部落民族之间在经济、社会、文化、宗教和环境领域里的接触与合作。这一方案还必须符合《联合国土著人民权利宣言》规定的权利，特别是在自由、事先和知情同意方面。

83. 由于监察员办公室有权处理玻利维亚移民权利等国际问题，考察团建议它也处理跨界土著问题。这种域外行动应当受到巴拉圭政府的欢迎，因为它能有效帮

助消除巴拉圭查科地区强迫劳动的做法。实行这一做法必须由巴拉圭和玻利维亚两国政府达成协议，并获得两国土著人民自由、事先和知情的同意。

84. 考虑到历史上属于瓜拉尼人民和其他土著人民的土地划归阿根廷、多民族玻利维亚国、巴西和巴拉圭，有利于他们的政策和努力应在南方共同市场和新出现的区域一体化组织框架内制订。在这方面，安第斯共同体和美洲玻利瓦尔替代计划等其他区域跨界机构在土著人民参与问题上的经验教训值得借鉴。

85. 联合国和双边援助机构应当分享它们在不同国家的经验中形成的有关的良好做法，而且更重要的是，应当为跨界方案提供资金。

#### **J. 联合国的进一步后续行动**

86. 本报告所载建议反映了常设论坛在处理查科地区土著人民被强迫劳动情况方面的意见。常设论坛呼吁联合国驻该国的国家工作队、尤其是人权高专办全面促进土著人民的人权，特别是推动执行本报告的各项建议。这一工作特别紧迫，因为选举在即，冲突和紧张局势只可能加剧，而瓜拉尼人民在任何争夺财产继承权的冲突局势中都处于弱势。

87. 常设论坛应参与同驻该国联合国机构的对话。对话目标应当是，应用已纳入玻利维亚法律的《联合国土著人民宣言》和使各有关机构执行常设论坛的各项建议。玻利维亚《宪法》本身提供了切实执行《宣言》的手段，宣言第 42 条也要求联合国各机构促进《宣言》的实施。

88. 联合国驻多民族玻利维亚国各机构应紧急协调在改善玻利维亚低地土著人民的处境方面的努力，协助保护面临骚扰的这些土著人民的人权。