



经济及社会理事会

Distr.: General
25 February 2011
Chinese
Original: English

土著问题常设论坛

第十届会议

2011 年 5 月 16 日至 27 日，纽约

临时议程* 项目 3

落实常设论坛的建议

各国就处理土著问题常设论坛各项建议的情况提供的资料

秘书处的说明

摘要

联合国曾向各国发去调查表，请各国说明为处理及落实土著问题常设论坛各项建议已经采取或计划采取的行动。本报告就是各国做出的答复汇编。调查表以及各国做出的完整答复可在常设论坛网站 (http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/en/session_tenth.html) 上查阅。

* E/C.19/2011/1。



一. 引言

1. 截至 2011 年 2 月 21 日，土著问题常设论坛已经收到多民族玻利维亚国、布基纳法索、智利、厄瓜多尔、萨尔瓦多、尼日尔、秘鲁、瑞士和美利坚合众国向论坛第十届会议提交的对调查表的书面答复。这些国家还概述了本国土著人民的境况。厄瓜多尔和秘鲁最近为建设一个多元文化社会做出了一些努力，尽管他们就土著人民及其他族裔群体提出了报告，但本报告仅仅概述与土著人民有关的问题。各国提交的完整书面答复可在常设论坛网站(http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/en/session_tenth.html)上查阅。

2. 许多国家简要表示，他们致力于促进所有公民和文化，以及必须消除对社区内被边缘化群体的歧视，其中包括土著人民。在大多数情况下，国家宪法中都规定有大量保障措施，以确保人权统一适用于所有公民，瑞士就属于这种情况。在厄瓜多尔，《厄瓜多尔新宪法》(2008 年)确认厄瓜多尔是一个多元文化和多民族的国家，承认土著人民和其他民族的权利。做出这种承认是为了以一种更包容的态度对待对所有厄瓜多尔人，同时借鉴一种新的以文化多样性以及与地球母亲的和谐为基础的共存形式，以便实现 Sumak kawsay，即“美好生活”。在这种情况下，厄瓜多尔国民议会指定 9 月 19 日为“多元文化和多民族日”，以纪念已故土著领袖 Tránsito Amaguaña 的诞辰。2009 年 2 月，多民族玻利维亚国政府颁布新宪法，保障土著人民充分参与多民族玻利维亚国的建设。

3. 各国在确定土著人民的身份方面存在差异。在多民族玻利维亚国、智利、厄瓜多尔、萨尔瓦多、秘鲁和美国，有身份已经确定的土著人民，而布基纳法索的 Touareg 人从未被正式宣布为土著人民。与此同时，布基纳法索把 Touaregs 人算作其人口的一部分，说他们属于生活在撒哈拉中部和萨赫勒边界地区的柏柏尔游牧民族。根据布基纳法索的说法，柏柏尔人在阿尔及利亚和摩洛哥被确定为土著人民。布基纳法索一个称作“Tinhinan”的组织负责促进游牧妇女的发展，该组织在国际论坛上一直在代表布基纳法索土著人民发表意见。因此，目前承认在非洲和其他地区存在土著人民，并致力于促进和捍卫他们的人权。瑞士没有殖民前社会所定义的土著人民，但该国确有少数群体。不过，瑞士支持旨在保护和促进土著人民权利的国际努力。尼日尔在报告中没有具体提及土著人民。

4. 各国报告了最近为处理土著人民问题而采取的举措。美国报告说，奥巴马总统于 2010 年 12 月 16 日宣布美国已改变立场，目前支持《联合国土著人民权利宣言》。关于美国政府支持《宣言》的更详细的声明内容可在其网站¹上查阅。同一天，在白宫召开的部落民族会议上，美国政府宣布一直在努力加强同美国土著部落的关系。作为这项努力的一部分，美国政府和部落官员们制定了一项综合

¹ 见 <http://www.state.gov/documents/organization/153223.pdf>。

战略，以帮助迎接美国土著居民社区面临的挑战。2010 年 7 月，秘鲁政府在文化部内成立了多元文化事务副部级机构，负责根据国际劳工组织(劳工组织)第 169 号公约和《宣言》促进土著人民的权利。2010 年 10 月，萨尔瓦多召开了第一届全国土著人民大会。在大会开幕式上，萨尔瓦多总统毛里西奥·富内斯·卡塔赫纳就全国土著人民在过去五个世纪里受到的伤害向他们道歉，从那天起，他将正式终止历史上否定民族多样性的状况，承认萨尔瓦多是一个多族裔、多文化的社会。

二. 对常设论坛第九届会议所提建议的答复

5. 第九届会议的建议之一是建议美国和加拿大赞同《联合国土著人民权利宣言》。2010 年，两个国家改变了以前的立场，转而支持《宣言》。² 美国还报告说，2010 年 12 月美国土著部落首领在白宫部落民族会议上确定的许多优先事项回应了常设论坛第九届和以往各届会议提出的建议。

6. 常设论坛建议各国和联合国系统根据《宣言》第 42 条提供政治、体制和财政支助，支持土著人民的各项努力，以便他们能够巩固自己的发展模式以及美好生活观念。³ 在第九届会议上，布基纳法索首次参加论坛，并报告说这表明该国有意促进和保护土著人民的权利。布基纳法索还报告说，该国已制定法律，规定地方(市和区)当局必须采取任何行动，以促进土著人民的经济、社会、文化和环境权利，并参与区域规划。那些法律适用于布基纳法索全体公民，因此同样适用于那些自认为是土著人民的人。

7. 在秘鲁，政府根据《宣言》第 42 条向土著人民提供政治、体制和财政支助，以便他们能够建设自己的发展模式以及美好生活观念和习俗。2009 年和 2010 年，政府同国家和区域两级的土著组织举办了一系列宏观区域活动，以确定优先问题、项目想法和活动(如确定土地所有权)，在土著人民的身份问题上有所发展。政府还收集了一系列提案。这些提案将被视为对拟制定的国家多元文化和社会包容政策的主要投入。预计土著人民将参与制定这项政策，而这种结构重组将把土著人民问题提升到最高的政治级别，并且增强政府行动的能力。在采矿和能源部门，政府于 2010 年 3 月批准了一项紧急法令，以便地方政府能够收取特许权使用费和各种费用，用于其管辖范围内的农村和土著社区。自 2006 年以来，能源和矿业部一直在推动设立一个基金，名为“促使团结人民的开采方案”，以便各公司能够同土著人民进行协调，在努力消除贫困的过程中制定有利于地方发展的项目。

² 见 E/2010/43-E/C.19/2010/15，第 16 段。

³ 同上，第 11 段。

8. 常设论坛建议各国、联合国机构、金融机构和捐助方根据《宣言》第 3 和 32 条的规定，促进并支持土著妇女组织领导和开展的发展进程，其中包括领导才能培养和能力建设学校，以及设立由土著妇女自己管理的基金。⁴ 在秘鲁，多元文化事务部已经表示有意同土著人民组织开展类似的联合项目。

9. 常设论坛建议各国把族裔身份资料列入重要的统计和医疗记录，增加多元文化事务经费，确保土著妇女获得优质医疗保健，包括产科急诊、自愿计划生育和熟练助产士服务，加强传统助产士的作用。⁵ 秘鲁卫生部已经实行政策，扩大对亚马逊地区妇女和儿童的多元文化保健服务。此外，孕产妇和新生儿干预保健服务已经在其他土著人民地区建立起来。在萨尔瓦多，卫生部正在实施土著人民和其他弱势群体外联健康保险计划。卫生部还提议在社区层面采取健康干预行动，以处理决定健康的社会因素，并促进疾病预防措施。

10. 常设论坛建议有土著人的国家根据《宣言》和《世界土著人民第二个十年行动纲领》，审查其立法、政策和方案。⁶ 一些国家也已落实这项建议。在秘鲁，多元文化事务副部级机构将对秘鲁的国家规范进行一次审查，以提出法律改革，根据做出的国际承诺采取多元文化办法。《宣言》和劳工组织第 169 号公约都已经纳入多民族玻利维亚国的新宪法以及关于土著人民权利的其他法律规定。

11. 在第九届会议上，常设论坛在就查科地区土著人民的情况进行深入对话期间向多民族玻利维亚国政府提出具体建议。这次对话的依据是常设论坛赴多民族玻利维亚国访问团的报告 (E/C.19/2010/6)，以及玻利维亚政府的答复 (E/C.19/2010/12/Add.1)。多民族玻利维亚国的书面答复中落实了三项主要建议。这些建议提到：落实关于解放在强迫劳动和奴役下生活的土著人民的宪法规定；以废除奴役为由改革土地程序；在曾受到奴役的土著社区，在住房和保健等领域实施具体政策。⁷

12. 多民族玻利维亚国报告说，关于多元文化家庭和社区卫生的公共政策得到加强，使卫生官员和医务人员都能够到查科地区参观，并向 13 271 名瓜拉尼和 Wenayek 土著人提供医疗服务。此外，还向孕妇、子女不到 2 岁的妇女以及老人支付了社会补贴。监察员还散发了关于保护查科地区土著人民的法律的资料，收集了关于侵犯土著人民权利的报告并处理了侵权行为。2010 年，劳动和社会福利部实施了两项国家方案，以消除查科地区的童工和强迫劳动现象。这些方案包括对农场进行检查，并为需要进一步进行劳动检查的农场制定管理方案。各项方案还包括制定劳动和社会权利培训方案，建立工会，以及成立一个由雇主、工人和

⁴ 同上，第 33 段。

⁵ 同上，第 166 段。

⁶ 同上，第 47 段。

⁷ 见 E/2010/43-E/C.19/2010/15，第 60、61 和 63 段。

政府官员组成的委员会，以实施有利于查科地区土著人民的劳动准则和社会标准。

13. 遵照《宪法》中关于释放被囚家属的规定以及土地改革决议，多民族玻利维亚国政府已经通过全国土地法庭采取措施，收回以前曾经奴役土著人民的地主的荒废土地。这些土地将作为社区土地转让给土著人民。政府同瓜拉尼人合作开展了一个方案，向他们发放出生证和身份证，以便瓜拉尼人能够从政府的社会服务方案中受益。

三. 各国政府就土著人民和千年发展目标做出的各项努力

14. 美国报告说，美国已经就土著人民和千年发展目标做出各种努力。奥巴马政府已经把资助印第安人的住房和教育定为优先事项，这既用于支持消除极端贫困和饥饿，也支持实现普及初等教育。美国还投入大量资源以管理野火和改善生境，解决污染和环境退化问题，以及支持可再生能源资源，所有这些都有助于实现作为千年发展目标一部分的环境可持续性。

15. 题为“2008 年千年发展目标状况报告：厄瓜多尔的土著民族和人民”的文件概述了厄瓜多尔实现千年发展目标的情况。各项指标载于《粮食主权组织法》，该法促使为各社区、人民和民族提供安全、文化上适宜的粮食。《高等教育组织法》保证为所有人特别是土著人民提供免费公共教育，其中还包括进行课程改革以及为土著人民提供奖学金计划。还开展了有力的反对性别主义的运动，并特别以土著人民为重点。这一运动是根据《消除种族歧视以及种族和文化排斥的多民族计划》制定的。

16. 在布基纳法索，实现千年发展目标的政策不加歧视地适用于所有人。不过，为了实现所有地区之间的均衡发展，政府在出现难以预测降雨的特定地区做出额外努力，以便改善这些地区居民的健康、教育和获得饮用水的状况。

17. 秘鲁政府报告说，本国政府在 2000 年承诺实现千年发展目标的各项指标，并已实行一些政策和方案，以提高本国包括土著人民在内的贫困阶层的生活水平。由联合国儿童基金会(儿童基金会)和国家统计及信息研究所编写的题为“秘鲁土著儿童的状况”的 2010 年报告指出，土著人民的医疗保险覆盖面已经扩大，医疗保险覆盖的土著儿童和青少年的比例高于非土著儿童。在土著社区的安全孕产方面，卫生部在医疗设施中采用了分娩护理和文化适应做法，从而降低了孕产妇死亡率。

18. 智利政府同联合国系统驻智利的机构合作制定了《加强国家能力以预防和管理文化间冲突的方案》。方案战略中简要提出的关键因素之一，是衡量有关土著人民的千年发展目标的进展情况。千年发展目标一直是智利为改善生活质量以及消除贫困、不平等和各种形式的歧视和排斥而制定的发展战略的一部分。政府已

经编写两份关于实现千年发展目标情况的国家报告。第一份报告审议智利在经济增长和制定社会方案方面提出的指标。2008 年编写的第二份报告审议各项成绩并提出区域分析结果，显示该区域在实现千年发展目标方面的不平等现象。智利政府和联合国系统正在进行一项研究，以确定有关土著人民的千年发展目标的执行情况，并预测到 2015 年实现这些目标是否可行，以及缩小土著和非土著人民之间的执行差距。

19. 瑞士支持旨在保护和促进土著人民权利的国际努力，这见于瑞士联邦外交部印发的政策文件，题为“瑞士支持土著人民的行动”（1998 年）。联邦外交部下属瑞士发展与合作机构的任务就是消除贫困以及促进土著人民的人权。支持土著人民的活动包括：能力建设、参与决策和社会政策、获取公共服务（如教育和医疗保健）以及利用经济和自然资源。瑞士在本国驻孟加拉国、多民族玻利维亚国、萨赫勒和其他地方的国家方案框架内支持为土著人民造福的项目，并支持 doCip 等设在日内瓦的非政府组织所开展的活动。这类组织提供培训，并支持土著人民积极参加联合国的会议。瑞士在报告中提出了一些在孟加拉国和多民族玻利维亚国开展的土著人民方案的例子。

20. 多民族玻利维亚国政府通过国家发展计划实现千年发展目标，这一发展计划的宗旨是消除土著人民受排斥的问题，减少不平等现象，以及消除极端贫困和饥饿。在教育领域，已采取措施鼓励土著学生留在学校，以减少辍学率和旷课现象。这些措施正在农村地区产生影响。在消除贫困方面，财政局已划拨资金和资源，由土著组织理事会经管，用于实施各种项目，以加强各个土著社区，帮助旨在消除贫困的生产企业。

21. 为了处理千年发展目标的实现问题，萨尔瓦多政府表示，有必要首先处理并设法解决土著人民以前的境遇以及以前历届政府的行动。这包括承认土著人民的身份，以便将他们纳入为他们造福的社会政策，以及成立第一届全国土著人大会。该大会在 2010 年 10 月同各组织和土著领导人举行了一系列会议，萨尔瓦多总统在会上正式就以往历届政府实行的忽视政策向土著人民道歉。

四. 政府对经济及社会发展、环境以及自由、事先知情同意等问题的答复

22. 美国采取了许多举措，处理美国土著领导人表示关切的问题，包括常设论坛建议述及的各个领域。许多举措包括继续开展 2010 年 6 月发布的白宫部落民族会议进展报告中突出提到的活动。布基纳法索的权力下放法规定，将经济及社会发展和环境领域的权力完全移交给各地区和各市。政府还向各地方当局转移财政和人力资源，支持其落实发展计划。因此，包括土著人民在内的人民自己做出发展选择。

经济及社会发展

23. 奥巴马政府与受影响的部落协调采取了多项措施，在就业和培训、住房、教育、使用高速宽带和基础设施发展等领域促进美国土著人民的经济和社会福祉。有关这些举措的所有详细信息可在美国的报告中查阅。在厄瓜多尔，有关粮食主权的法律有利于土著人民，其目的是加强健康粮食的生产。萨尔瓦多卫生部正在实施 2 个项目，以改善包括土著人民在内的弱势群体的健康。第一个项目旨在更好地利用保健服务的结核病方案，第二个项目是扩大保健服务范围的方案。有关这些举措的所有详细信息可在萨尔瓦多的报告中查阅。

24. 尼日尔制定、执行并修订了促进减贫的加速发展战略，以期改善经济和社会发展，消除极端饥饿和赤贫。该国制定了一些部门政策，包括农村发展战略、全国教育政策、全国青年政策和全国性别平等政策。

25. 在多民族玻利维亚国，政府为土著和农民社区提供开发资金和资源，由土著人民组织、农民和非裔玻利维亚人社区组成的委员会进行管理。所有社区，不论是当地、区域还是全国性社区，都可以通过提交以下领域的项目建议书来利用这些资金：生产（农业、手工业、社区旅游、饲料、种子、土地改良和小规模灌溉）；能力建设；以及旨在振兴和保护传统知识的社会项目。各市还出资支持其他土著人民发展方案。

26. 在秘鲁，多元文化事务副部级机构制定政策、方案和项目，促使承认文化多样性权利、公民身份、社会包容和可持续发展。目前正在制定计划，同民间社会组织的成员、学术界和土著人民代表一道制定全国多元文化和社会包容问题政策，这项政策将成为各政府部门必须遵守的公共政策的重点。此外，全国安第斯山脉居民、亚马逊河流域居民和非裔秘鲁人发展协会确定、提出、开发、参与并管理各种方案和项目，促进土著人民有身份特性的发展。该协会还促进土著人民的能力建设，方法是通过培训，以及组织和监督各项目 and 方案的落实，以促进土著和非裔秘鲁人的发展，以及实现多元文化和社会包容，以便改善土著人民的生活质量。

27. 智利有全国一级的土著人民方案，包括土著土地和水基金、土著发展基金、寻根方案（与美洲开发银行合作）以及全国农业发展研究所用于支持土著农民的土著方案。2006 年 11 月，智利政府和美洲开发银行设计了寻根方案，以改善 Aymara、Atacameño、Quechua 和 Mapuche 人农村社区的生活质量。该项目将于 2011 年完成。

28. 瑞士几年来采取干预行动，在多民族玻利维亚国加强公共机构（诸如 FORDECAPI）的能力，以改进瓜拉尼人的权利。该项目资助 3 个区域办事处，目标是使被迫劳动和受奴役的瓜拉尼人能够完全获得土地产权；制订政策和法律以禁止强迫劳动；为他们利用司法方案提供机会；以及为瓜拉尼工人讨要工钱。

环境

29. 美国致力于保护环境，认识到许多土著人民依靠在健康环境中捕鱼、狩猎和采集来维持生计。虽然需要做的工作还有太多，但美国正在与受影响的部落协调采取许多措施，应对印第安人保留地内外的环境挑战。具体事例包括下列举措：

“野火管理和生境改善”；“应对污染和退化”；以及“支持可再生能源资源和其他项目”。有关这些举措的所有详细信息可在美国的报告中查阅。在厄瓜多尔，就土地管理和集体权利与土著人民组织召开会议，并举行讲习班，依照国内和国际法律文书，提高对多民族国家、多元文化和“美好生活计划”等概念的认识。在土著人民直接参与下制定了“生活计划”，这是建设多民族和多元文化的厄瓜多尔国的又一个手段。

30. 上文指出，布基纳法索的权力下放法规定，把经济及社会发展和环境领域的权力完全移交给各地区和各市。在尼日尔，全国环境可持续性政策的制定和执行，为动植物保护以及濒危动物和植物物种的保护作出了贡献。萨尔瓦多报告说，2010 年，纳维扎格市颁布了自然资源保护条例。该条例旨在保护纳维扎格市土著社区的文化、土地、领地以及可再生和不可再生资源，从而促进土著社区的发展。在智利，环境法要求，对于在曾经发生过社区重新安置，或者生活体系和习俗发生过重大变化的地区开展的项目和活动，或者对于在城镇或保护区、保留地以及人类学和考古地点附近开展的活动，都必须提交环境影响说明。同时有义务进行环境影响评估，以便保护土著人民及其土地免受任何不利发展的影响。

31. 多民族玻利维亚国政府的核心目标是环境管理，公共政策中也强调了环境管理。2010 年 11 月，多民族议会通过了《地球母亲权利法》。该法纳入了如下原则，作为与自然和谐共处的基础：和谐、共同利益、地球母亲的再生以及尊重和维护地球母亲的权利。2010 年 12 月在墨西哥坎昆召开的《联合国气候变化框架公约》第十六届缔约方会议期间，多民族玻利维亚国维护了《人民协定》。⁸ 该文件是 2010 年 4 月在多民族玻利维亚国科恰班巴市召集的气候变化和地球母亲权利世界人民会议通过的成果文件。该文件概述了减少温室气体排放以及土著人民的权利等规定。多民族玻利维亚国还落实了关于农村地区土著人民的安全用水、卫生、微型灌溉和灌溉的政策。该国宪法确认，享有饮水和卫生设施是一项人权，并规定水不应被私有化，对用水不得实行发放许可证和登记等办法。2010 年 7 月，应多民族玻利维亚国的倡议，联合国大会通过了一项历史性的关于享有饮水和卫生设施的人权的决议（第 64/292 号决议）。2011 年 1 月，多民族玻利维亚国环境和水务部经过广泛磋商后向多民族议会提交了水法草案。

32. 在秘鲁，环境部下设全国自然保护区管理处，负责指导和制定关于养护保护区和维护生物多样性的技术和行政管理标准。在就设立和管理社区保留地所涉及

⁸ 见 A/64/777。

的法律和技术层面进行磋商的程序问题上，秘鲁在执行劳工组织第 169 号公约方面也取得了进展。这些社区保留地是自然保留地，供土著人民可持续地养护和利用自然资源。环境部还批准在土著人民居住的区域设立全国森林保护区，以及缓解和适应气候变化提案。

自由、事先知情同意

33. 美国努力加强与各部落之间的政府关系，这项工作发挥了重要作用，使各部落领导人能够在政府机构采取对各部落产生重大影响的行动之前提供必要投入。正是由于这个原因，奥巴马总统于 2009 年⁹ 签署了一份有关执行第 13175 号行政命令——《与印第安部落政府的磋商和协调》的总统备忘录，指示所有联邦机构拟订详细的行动计划，执行该行政命令。

34. 美国支持联合国《土著人民权利宣言》，确认《宣言》中有关自由、事先知情同意的规定的重要性，认为这些规定是要求在采取磋商所涉及的行动之前与部落领袖开展有意义的磋商程序。美国打算按照美国联邦法律和奥巴马总统关于更好地执行第 13175 号行政命令的呼吁，继续本着诚意与联邦政府承认的部落，并酌情与夏威夷土著，就对他们产生直接和实质性影响的政策进行磋商与合作，并改善合作和磋商进程。更多详细资料载于美国的报告。

35. 在厄瓜多尔，关于跨文化交流的公共政策以及有关土著人民利用无线频率的谈判，都已将自由、事先知情同意纳入考虑范围。布基纳法索 2004 年 12 月通过了一个关于地方政府的法案，其中就涉及到自由、事先知情同意问题。该法案确立了地方政府自由处理和管理本地方事务的权利，以便促进基层的发展，加强地方治理。

36. 2010 年，应多民族玻利维亚国政府的请求，瑞士依照劳工组织第 169 号公约，就法律和司法的发展协调了第一次国家级协商进程。协商进程采用了在联合国人权事务高级专员办事处驻多民族玻利维亚国机构协助下制定的方法。瑞士打算向常设论坛第十届会议介绍协商进程和采用的方法。作为该进程的一部分，多民族玻利维亚国政府按照国家宪法、联合国《宣言》和劳工组织关于土著人民权利的第 169 号公约，颁布了关于落实协商权的立法。政府有义务就有关土著人民的立法或行政措施进行协商。

37. 智利《土著人法》第 34 条确立了参与和协商的一般规则，政府部门和国家机构在处理与土著人民问题有关的事项时，必须考虑土著人民的意见。为了履行劳工组织第 169 号公约第 6 条和第 7 条规定的义务，智利颁布了第 124 号法令，对《土著人法》第 34 条作出了规定。该法令规定，应通过土著人民自己的传统

⁹ 见 <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/memorandum-tribal-consultation-signed-president>。

组织、社区和协会与土著人民进行协商。负责举行协商的机构包括政府各部委、各市、地方长官、武装部队以及公共秩序和安保部门。

38. 在秘鲁，政府有责任按照劳工组织第 169 号公约和《宣言》，保障土著人民的权利。这些框架不仅承认土著人民的权利，还承认其协商权以及广泛参与协商进程的权利。为了促进和监督与土著人民持续进行的对话进程，秘鲁国会于 2010 年 5 月批准了一项法律，确立了土著人民享有在立法和行政措施方面进行协商的权利。此外，能源和矿业部在劳工组织的技术援助下，制订了关于在矿业和能源方面与土著人民协商的条例草案，其中提出了在发展直接影响土著人民的矿业和能源活动时与土著人民进行协商的框架。

39. 在萨尔瓦多，成立地方发展社会投资基金的目的是鼓励各市加强和促进权力下放和区域化。该基金还包括一个土著人民部分，负责确定对各市镇土著人民产生的影响和作用。为了确保项目实施过程中与土著人民进行协商，正考虑制定一个适当的框架，在项目的每个阶段促进土著人民和其他群体的参与。同样，该进程将包括一个行动计划，其中提出用于确保土著人民获得充分的社会和经济效益的措施，以及加强项目执行机构能力的措施。社会包容事务部按照其消除歧视以及促进社会包容和土著人民能力建设任务的规定，已组建 3 个工作组，以便在实现土著人民的权利方面积极应对。在这个框架内，土著人民工作组的任务是建立与土著领导人和土著组织的对话，以确保所有活动、方案和政策得到土著人民自己的支持。

五. 各国政府在落实常设论坛建议方面遇到的障碍

40. 美国改变了对《宣言》的立场，该《宣言》提高了美国联邦机构对联合国在土著人民领域所做工作的认识。因此，美国认为此时就面临的障碍发表意见为时尚早。厄瓜多尔政府报告说，很难支持土著人民的需求；虽然与土著人民建立了对话，但因为土著人民运动内部存在分歧，障碍依然存在。此外，土著领导和地方领导之间缺乏一致性，主要原因是缺乏对政府项目和程序的了解。这些存在分歧的立场导致难以全面落实常设论坛的建议。至于多民族玻利维亚国，执行常设论坛建议方面的困难经常是某些社会部门趋于保守，实施抵制，从而阻碍了能够造福于土著人民的公共政策。智利政府报告说，出现了一些改善土著人民政策的重要机会，而且绝大多数人的共识是必须改进体制框架。此外，智利在制定有利于土著人民发展的方案方面面临体制约束。例如，各种各样的体制障碍阻止或妨碍土著人民获得各政府部门和部委提供的各种利益和方案。其中一些问题正在得到解决；详见智利的报告。

41. 秘鲁政府报告说，秘鲁为离群独居的土著人民制定了具体规则，承认他们有权拥有社区保留地，以便维持自己的离群独居状态，保护那些确保他们的生存和民族完整性的权利、生境和条件。同时，一些土著人民分散居住在偏远地区，这

意味着满足其需求的国家服务有限。此外，还需要找到特定方式来落实常设论坛的建议。多元文化事务副部级机构的设立可能有助于改善国家的行动。另一方面，在几年前开始权力下放进程，许多中央政府的权力被移交给地区和地方政府之后，并非所有的资源和能力都得到了充分开发利用。这一因素可能限制了各项建议的落实。然而必须指出，政府已经意识到这些限制。

六. 帮助各国政府执行常设论坛建议的因素

42. 前文指出，美国改变了对《宣言》的立场，而《宣言》则提高了各联邦机构对联合国在土著人民领域的工作的认识。美国因此认为此时对上述问题发表意见为时过早。布基纳法索指出，实施权力下放法以及旨在促进和保护所有社会团体的人权，包括自称是土著人的那些人的人权的管制措施，是帮助执行常设论坛各项建议的一个因素。尼日尔没有具体提及土著人民，而是指出，在执行各项建议时必须实现政治稳定，进行政治接触并作出国家承诺。

43. 萨尔瓦多政府认为，为了执行各项建议，首先必须处理和解决历届政府给予土著人民的待遇问题。2010年7月，社会包容事务秘书与国家自然资源登记处、萨尔瓦多共和国城市协会和总检察长办公室签订了一项协议，赋予所有土著人民恢复土著姓名和身份的权利，而这项权利早在1932年实行镇压政策时即被剥夺。

44. 智利政府致力于促进文化多样性以及土著文化和身份；修订和改进现行土地赠予方法；改组现有机构；并继续建立有土著人民参与的有效协商进程。2010年9月，主席召开了一次圆桌会议，与土著人民及土著组织建立并扩大对话，以便处理关切问题，并恢复政府与土著人民之间的信任。

45. 厄瓜多尔政府报告说，加强机构是帮助政府执行常设论坛各项建议的关键因素。这一过程的一部分包括填补民间社会与国家之间的空白；与土著人民密切合作加强土著组织；支持各组织和社区力量发展计划和提议的拟订和执行，同时强调多元文化特性、多民族性和非歧视性。重要的是要建立部委间委员会，作为征求和回应土著人民提案的政府间论坛。

46. 秘鲁政府报告说，帮助执行常设论坛各项建议的一个因素是提高土著人民在国家议程上和政府各部门中的知名度。这一问题需要特别关注，并将依然是2011年的优先事项。另一个因素是在多元文化事务副部级机构内设立一个执行部门，从而使土著人民问题得到与其他国家优先事项同等的重视。此外，在法院审理的案件中，土著人民的协商权问题已经得到承认。另外一个重要因素是秘鲁国会已设立专门处理土著人民问题的立法机构，包括安第斯人、亚马逊人和非裔秘鲁人、环境与生态委员会。这些机构采用政策框架追踪和评价与土著人民权利、环境保护和自然资源养护有关的标准。

47. 2007 年，多民族玻利维亚国总统埃沃·莫拉莱斯在常设论坛第七届会议上发言，这有助于加强《宣言》的推动和执行力度。另外，2007 年 11 月在圣地亚哥举行的第十七届伊比利亚美洲国家元首和政府首脑会议上，莫拉莱斯总统提议联合国举办一次土著人民问题世界会议。结果，大会于 2010 年商定在 2014 年举办土著人民问题世界会议。同样，多民族玻利维亚国政府为土著领导人和土著人民组织参加常设论坛的会议和土著人民权利专家机制提供了便利。执行部门通过不同部委，在出版物和讲习班中核准了《宣言》和劳工组织第 169 号公约。在拉丁美洲和加勒比土著人民发展基金的支持下，《宣言》已经译成艾马拉文、西班牙文、盖丘亚文和瓜拉尼文。

七. 处理土著人民问题的具体法律和(或)政策

48. 要列出美国与土著人民有关的所有法律和政策是不可能的。不过，一些里程碑式的法律和政策包括：

- 1973 年尼克松总统就印第安人自决问题向国会发表的致辞
- 1974 年《印第安人自决和教育援助法》及其诸多有创新的修正案，包括自治规定
- 1990 年《美国土著人坟墓保护和归还法》
- 1996 年克林顿总统关于印第安人圣地的第 13007 号行政命令
- 2000 年克林顿总统关于与印第安部落政府协商和协调的第 13175 号行政命令
- 2010 年永久性核准《印第安人保健改善法》
- 2010 年《部落法和秩序法》

49. 厄瓜多尔有一些法律可能影响到土著人民，其中包括《供水法》、《土地和采矿法》、《多元文化双语教育法》和《食品安全法》。布基纳法索和尼日尔没有为土著人民专门制订法律和(或)政策。如前文所述，萨尔瓦多已采取与土著人民有关的具体行动，包括 2010 年 7 月社会包容事务秘书与国家登记处、萨尔瓦多共和国城市协会和总检察长办公室签订协议，赋予土著人民以土著人民身份进行登记和恢复其土著姓名的权利，而这一做法自 1932 年以来一直被制止。

50. 秘鲁有很多法律认识到保障土著人民权利的重要性。要列出所有法律是不可能的，不过可在秘鲁的报告中找到这些法律。这些法律包括：

- 《Selva 和 Ceja de Selva 土著社区和土地开发法令》(1978 年)
- 《关于保护与世隔离的土著人民法的条例》(2006 年)

- 《秘鲁生物多样性和土著集体知识保护法》(2004 年)
- 《关于建立机制保护土著人民从生物资源中获取的集体知识的法律》(2002 年)
- 《关于在国家领土以及农村和土著社区土地上发展经济活动的私人投资的法律》(1995 年)

51. 多民族玻利维亚国在 2010 年通过了五部主要法律，以加强国家机构，并巩固和扩大土著人民的权利。这些法律包括：

- 多民族宪法法院第 027 号法
- 司法机构第 025 号法
- 监管选举制度的第 026 号法
- 监管多民族选举机构的第 018 号法
- 第 031 号法律，自治和权力下放框架法

52. 智利的很多法律认识到保障土著人民权利的重要性。要列出所有法律是不可能的，不过可在智利的报告中找到这些法律。这些法律包括：

- 规划部设立土著事务部长理事会的第 101 号最高法令，2010 年 7 月
- 任命土著事务协调部长的第 97 号法令，2009 年 9 月
- 外交部颁布国际劳工组织关于独立国家土著人民和部落人民的第 169 号公约的第 236 号法令，2008 年 10 月
- 外交部颁布《全国土著人发展协会管理支助方案》的第 338 号法令，2005 年 2 月
- 规划部宣布“Alto Andino Arica-Parinacota”区为土著开发区的第 224 号法令，2005 年 3 月
- 制订土著人民保护、促进和发展条例并建立全国土著人发展协会的第 19.253 号法(《土著法》)，1993 年 10 月

八. 处理土著人民问题的国家机构(部、部门、监察员)

53. 美国国会历来赋予内政部长管理印第安人事务的广泛权力，这一点反映在国会各项法律中，并通常编入《美国联邦法典》第 25 章。近年来，这项专门权力也被赋予联邦政府行政机构中一般与美国内政部长协商履行职责的其他部门。美国内政部印第安人事务的日常运作由总统任命并经参议院确认的主管印第安人

事务助理部长和美国内政部长负责。奥巴马政府在白宫国内政策委员会内任命了一名美国土著人事务高级政策顾问。担任此职的官员负责白宫内部和美国政府整个行政部门的问题协调。目前担任此职的是 Kimberly Teehee 女士。

54. 在秘鲁，负责土著人民问题的是文化部，特别是多元文化事务副部级机构。该副部级机构根据劳工组织第 169 号公约和《宣言》提出防止土著人民遭排斥或歧视的机制并制订有关政策。其他国家机构设有专门处理土著人民问题的部门，包括教育部的多元文化、双语和农村教育事务局；农业部的农村发展司；卫生部；能源和矿产部；环境部；劳动部；国家竞争保护和知识产权保护协会；部长理事会；监察员；外交部；妇女和社会发展部；安第斯人、亚马逊人和非裔秘鲁人、环境与生态委员会。有关这些部门的更多详情可在秘鲁的报告中查阅。

55. 萨尔瓦多有三个机构负责土著人民问题，即社会包容事务秘书处、文化秘书处(总统办公厅)和外交部。在布基纳法索，促进人权部是负责执行促进和保护该国所有人民(包括自认为是土著人的那些人)人权的国家政策的国家机构。在厄瓜多尔，人民、社会运动和公民参与事务秘书处负责处理土著人民问题，该秘书处设在人民和多元文化事务部内。

56. 在智利，负责执行土著人民政策的主要机构是根据《土著法》(1993 年)设立的隶属于规划部的全国土著人发展协会。土著政策的总体协调由负责为政府制订立法议程的总统办公厅总秘书处负责进行。另外，还通过在所有部门和警署设立土著事务单位，努力将土著政策纳入主流。2010 年 6 月设立了土著事务部长理事会；该理事会负责就土著人民公共政策的制订和协调向总统提供咨询意见。更多详情可在智利的报告中查阅。

九. 为公务员制定的关于土著人民的正式或临时能力建设方案

57. 一些国家为政府官员提供资料，介绍土著人民问题培训方案。在美国，很多联邦政府机构为联邦官员开设关于联邦印第安人法律 and 政策的培训课程。一个机构间实例是在上一届政府期间开设的题为“与部落政府有效合作”的课程。¹⁰ 厄瓜多尔政府报告说，政府与各高校签订协定，就土著人民问题为公务员提供培训。在萨尔瓦多，社会包容事务部为公务员举办土著人民问题讲习班。智利也为政府和各城市举办了很多有关土著人民问题的培训活动，并为部门主管和地区部委举办土著人民问题讲习班，以审查并推动将土著人民纳入公共政策和方案的情况。更多详情可在智利政府提供的报告中查阅。在秘鲁，国家安第斯人、亚马逊人和非裔秘鲁人发展研究所与高校签订协定，就公共政策和多元文化问题为政府官员提供培训。另外还为学校官员举办讲习班，推广机会平等和容忍等价值观，以消除对秘鲁土著人民的蔑视和偏见。

¹⁰ 见 <http://tribal.golearnportal.org/>。

十. 推动和(或)执行《联合国土著人民权利宣言》

58. 题为“宣布美国支持《联合国土著人民权利宣言》：促进政府间关系和改善土著人民生活的举措”的文件，解释了美国对《宣言》的支持。¹¹ 厄瓜多尔《宪法》欢迎《宣言》和劳工组织第 169 号《公约》，以及其他关于民事和土著司法制度的法律。《实现美好生活国家计划》的目标 8 着眼于土著人民和其他民族以及美好生活。

59. 布基纳法索支持大会于 2007 年通过《宣言》。该国于 2010 年首次参加常设论坛，这说明它渴望更多了解土著人民的权利。萨尔瓦多政府在 2007 年大会上对《宣言》投了赞成票，这一点明显说明政府有承认土著人民权利的意愿。社会包容事务部与联合国人权事务高级专员区域办事处合作，定于 2011 年初举办一个论坛以推动《宣言》，土著人民权利问题特别报告员将通过电话会议参加这个论坛。在多民族玻利维亚国，《宣言》于 2007 年成为国家法律结构的一部分，并已纳入 2009 年 2 月颁布的新《宪法》。

60. 在秘鲁，文化部内设立的多元文化事务副部级机构的职能之一，是根据劳工组织第 169 号公约和《宣言》促进和确保社会公平以及尊重本国土著人民的权利。此外，安第斯人、亚马逊人和非裔秘鲁人、环境与生态委员会一直在促使采取举措，确保《宣言》得到充分执行。

61. 智利政府在 2007 年 9 月举行的大会第六十一届会议上支持通过《宣言》。自 2009 年以来，智利根据《宣言》，一直在与联合国系统共同制定题为“2009-2011 年加强智利预防和管理文化间冲突的国家能力”的联合项目。所有联合国机构均参与了该项目，包括与智利政府合作执行劳工组织第 169 号公约的劳工组织。作为促进土著人民国际权利工作的一部分，智利一直在执行和宣传该公约。

¹¹ 见 <http://www.state.gov/documents/organization/153223.pdf>。