



土著问题常设论坛

第十一届会议

2012年5月7日至18日，纽约

临时议程* 项目5

与联合国各个机构和基金进行全对话

土著人民问题机构间支助小组 2011 年年度会议报告

土著人民问题机构间支助小组 2011 年年度会议于 2011 年 11 月 21 日至 23 日在纽约举行。根据支助小组的职权范围和 2002 年确立的由成员每年轮流担任主席的惯例，联合国人口基金主办了这次会议。会议的主题是：“人口、发展与土著人民问题”。

* E/C.19/2012/1。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 本次会议的实质性会议	4
三. 土著人民问题机构间支助小组 2011 年年度会议的报告	11
A. 关于国别访问的报告	11
B. 关于有关人权和土著人民问题的工作的报告	11
C. 联合国粮食及农业组织(粮农组织)关于其有关土著和部落人民的企业政策的报告....	12
D. 国际农业发展基金(农发基金)关于土著人民援助机制吁请提出建案的报告	12
E. 全球环境基金(全环基金)关于由联合国开发计划署(开发署)代表全环基金机构伙伴关系和联合国环境规划署(环境署)世界养护监测中心(养护监测中心)实施的小额赠款方案的报告	13
F. 关于联合国关于降低发展中国家因森林砍伐和退化所产生的排放的合作方案(降排方案)的报告	13
四. 会议期间形成的建议概述	14
A. 土著问题常设论坛主席提出的建议	14
B. 建议	15
C. 机构间支助小组各成员就常设论坛向联合国各机构提出的各项建议的后续行动提出的建议和报告	16
D. 支助小组各成员就支助小组 2012 年需落实的业务问题提出的建议	16

一. 导言

1. 2011年11月21日至23日,联合国人口基金(人口基金)在其纽约总部主办了土著人民问题机构间支助小组的年度会议。来自包括土著人民问题常设论坛秘书处在内的15个联合国机构的25名代表和2名常设论坛成员出席了会议。

2. 会议的主要目的有三个方面:增强包括常设论坛及其秘书处在内的支助小组成员之间的协调、为就常设论坛向联合国机构提出的具体建议提出报告创造空间,以及交流联合国不同机构在全球、区域和国家一级开展与人口相关的工作的知识。

3. 常设论坛主席米尔纳·坎宁安·凯因宣布会议开幕。她指出,《联合国土著人民权利宣言》¹已获得普遍共识。她还就加拿大和美利坚合众国政府提供支助一事表示祝贺。

4. 主席提到支助小组在加强联合国对土著人民在全球、国家和地方一级问题的应对方面的重要性并指出,需要继续做出共同努力以促进土著人民的权利。她对支助小组和常设论坛在联系联合国国家工作队和宣传《联合国宣言》和《联合国发展集团关于土著人民问题的导则》方面一起开展的工作表示赞赏。她着重指出国际农业发展基金(农发基金)对培训联合国国家工作队、政府官员和土著人民工作的贡献,以及联合国所有机构继续提供支助的必要性。

5. 主席感谢世界卫生组织(世卫组织)提交支助小组2010年年度会议报告(E/C.19/2011/10)。该报告的重点是土著人民的健康问题,强调需要加强注意土著人民的健康及其社会决定因素。此外,她对那些采取了与土著人民联系的政策或战略并与他们展开磋商进程的联合国机构表示赞赏,同时强调具体政策文件的附加值。她还赞赏新建立的联合国土著人民伙伴关系作为采取联合行动的创新性机制所具有的价值,以及联合国拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)、人口基金、联合国儿童基金会(儿基会)、土著人民基金和伊比利亚-美洲总秘书处/西班牙国际合作署在拉丁美洲和加勒比所展开的旨在通过人口和住房普查获得有关数据的工作。

6. 主席对在农发基金创立土著人民论坛表示赞赏,预计将于2013年2月举行农发基金理事会会议的同时召开一次全球会议。她还赞赏常设论坛即将举行会议及其与世界知识产权组织(知识产权组织)的互动对话,以及在生物多样性公约²秘书处主持下通过《生物多样性公约关于获取遗传资源和公正和公平分享其利用

¹ 大会第61/295号决议,附件。

² 联合国,《条约汇编》,第1760卷,第30619号。

所产生惠益的名古屋议定书》³ 和《关于确保尊重土著和当地社区有关生物多样性养护和可持续使用的文化和知识遗产的特加里瓦伊埃里道德行为守则》。⁴ 主席还在发言中向支助小组提出了一些宝贵建议(见下文第四节)。

二. 本次会议的实质性会议

7. 支助小组年度会议的主要实质性会议讨论人口、发展与土著人民问题这一主题, 包括以下分主题: 人口动态、城市化和住房、数据收集和指标、土著人民与环境, 以及土著人民/妇女的性健康和生殖健康。这一部分讨论的其他实质性主题还包括: 根据《联合国土著人民权利宣言》进行的法律改革、土著人民与千年发展目标、土著人民与物质贫穷, 以及土著妇女和儿童。

8. 关于人口动态、住房和土著人民问题的实质性会议开幕会议审查了全世界范围缺乏关于土著人民的统计数据的问题, 因为这种情况使确定人口趋势从而在全世界适当顾及土著人民各种状况的工作变得特别困难。现有数据显示, 土著人民的预期寿命低于非土著人口, 土著死亡率反映了所有年龄段持续的较高死亡率, 而出生率也高于平均人口。土著妇女中的孕产妇死亡率较高是一项相当一致的发现, 尽管关于生殖健康和自愿计划生育的数据很不完善, 但有证据显示土著妇女自愿使用避孕手段的比率较低。同样, 有关性传播疾病和艾滋病毒/艾滋病的可靠数据严重缺乏。尽管如此, 但据信土著妇女特别易受艾滋病毒/艾滋病侵害, 经济、社会和性剥削行为也是造成这一趋势的原因。还着重指出了土著人民越来越多地向城区移徙的趋势, 其原因有: 社会服务更好、经济机会更多、传统土地丧失、环境恶化, 以及不同类型的冲突。

9. 从区域的角度来看, 就拉丁美洲而言, 有迹象表明, 从人口上看因出生率和死亡率偏高, 土著人民是一个年轻的群体。这种情况对政府构成了特殊挑战, 因为政府需要解决公民差异化需求, 主要是在教育和健康领域的差异化需求。出生率较高往往会被归因于缺乏获得性保健和生殖保健服务的机会, 以及不同的生殖理念或打算。美洲土著人民的其他重要人口特征是早婚早育, 虽然在土著人民中存在多样性。死亡率偏高的现象也反映了在获得营养和保健服务方面的趋势和不平等现象, 特别对新生儿和 5 岁以下幼儿更是如此。土著人民持续的农村性质在很大程度上与其集体土地权有关。但是, 贫穷、人口压力、土地退化和入侵等因素正在促使向城市中心或其他农村地区的移徙。这种日益增强的城市化现象可能会对土著人民的社会文化价值和规范产生深远影响。

³ UNEP/CBD/COP/10/27, 附件, 第 X/1 号决定, 附件一。

⁴ UNEP/CBD/COP/10/27, 附件, 第 X/42 号决定, 附件。

10. 支助小组各成员就有关人口动态和趋势的发言所提出的建议包括：需要通过人口普查和调查及通过经改善的有关健康、就业和教育的行政登记册继续收集高质量的相关数据，同时要考虑到土著人民的观点。还建议应收集关于土著人民的国家和地区人口数据，特别是在那些数据稀少和土著人民可能未得到政府正式承认的国家和地区更应如此，以及应大力促进政府正式承认土著人民并保护他们的人权。

11. 讨论了关于城市化、可持续城市发展和适当住房权这一主题，特别是要考虑到城市化的关键趋势和挑战，因为这与土著人民有关。会议认识到，土著人民的城市化是两项主要影响产生的结果：土著人民向乡镇和城市移徙，以及城市在增长时吞并了土著社区，把土著人民祖先的土地变成城市环境的一部分。不承认自决权和大规模剥夺土著人民的土地、领土和资源并造成退化，以及贫穷和赤贫现象对土著人民获取住房的机会产生显著影响。

12. 住房和发展政策和方案对土著人民有直接歧视或有歧视性影响。对适当住房的障碍包括：失业、物质贫穷、歧视，以及缺乏针对土著人民和其他在社会上被排斥人口的适当住房方案。土著人民在城市里面临的具体挑战包括：在融入城市生活方式方面的困难、缺乏保有权保障和持续不断的被从住家和/或土地上强制驱逐的威胁。房屋所有权和房租昂贵得让人负担不起；有土著人民居住的城市地区附近缺乏社会服务，如学校、诊所和医院，许多地方政府当局在思想上把土著人民当作经济和政治负担。

13. 为了应对住房方面的挑战，联合国人类住区规划署(人居署)于2009年发表了5项系列政策导则中的第一项导则，题为：给城市里的土著人民提供住房：给城市里的土著人民提供住房的城市政策导则。⁵ 这些政策导则的目的是协助国家和利益攸关方实现给土著人民提供可负担得起的适当住房这一最终目标。出席支助小组会议的与会者确认需要促进并向土著人民提供保有权方面的法律保障，以及提供适于居住和负担得起的现有住房和服务，这些住房和服务应位于便于获得的地方并适合用于保护和促进土著人民的文化。

14. 出席支助小组会议的与会者建议传播人居署的《给城市里的土著人民提供住房的城市政策导则》并与当地政府和土著人民组织讨论，以保障他们享有在城市地区有尊严生活条件的权利。

15. 出席支助小组会议的各与会者讨论了收集数据以拟订循证政策和方案这一分主题，包括展示土著人民基金、拉加经委会、人口基金、儿基会、泛美卫生组织和西班牙国际合作署在2010年人口和住房普查框架内在拉丁美洲区域开展的工作。这项工作的目的是确保土著人民在国家统计数中的可视性。强调各国

⁵ 内罗毕，人居署，2009年9月。

需要建立负责在国家统计研究所及其数据收集进程中使土著人民问题制度化的委员会。此外，土著人民与这些委员会必须订立永久协议。这些委员会的首要职责就是设计和落实针对土著人民组织和统计师开展的普查工作培训讲习班。这还可包括讨论土著人民的世界观和主要的人权文书，以便利组成工作组就在普查概念、作业、后勤和组织问题上应用国际标准作进一步的讨论和决策。这样做是必须的，其目的是：确认可用于其他普查作业的良好做法、确认国际建议已得到落实并取得明确结果的那些主题，以及确认在落实时存在的障碍及克服这些障碍的手段。

16. 关于构建指标的问题，联合国人权事务高级专员办事处代表国际劳工组织（劳工组织）和常设论坛秘书处告知会议，需要通过构建综合评估框架追踪《联合国土著人民权利宣言》的进展情况，以协助地方、国家和国际一级的行为体。这些机构正在构建一个关于指标的概念性和方法性框架，以便通过结构性、进程性和成果性指标评价执行情况。需要在 2012 年将这项工作推向前进，尽管有财务方面的制约。会议还提及人权高专办正筹备发表土著人民指标，这项工作将很快启动。此外，生物多样性公约秘书处正在采用适用于土地保有权、传统语言和传统职业的有关指标。

17. 出席支助小组会议的各与会者表示，需要就数据收集和土著人民指标展开知情的讨论，以便努力实现共同目标，统一能促进实现多文化目标的概念和标准，寻找额外资源以补充国家统计研究所的现有资源，以及调整数据和信息收集工作以用于发展议程。此外，出席支助小组会议的各与会者建议国家展示它们如何应用国家和区域战略以纳入并使土著人民在其数据收集进程和监测系统中能显示出来。这将增强指标的定义和构建工作，包括承认土著人民的集体权利。应展示在把土著人民纳入国家统计进程的工作制度化方面所取得的进展。

18. 通过《联合国土著人民权利宣言》的国家必须调整其法律框架和政策。被视作良好做法的刚果经验突显了这一点，其他国家可以此为榜样。该国第 5-2011 号法——“促进和保护土著人民的权利”——的目的是回应土著人民提出的关于获得其土地和资源、尊重其文化遗产和享有同等公民地位和参与权的各项要求。主要的触发因素是：联合国国家工作队的宣传、通过《联合国土著人民权利宣言》、政府致力于解决人权问题及社会动员。第 5-2011 号法确保土著人民在生活所有方面的平等权利，并呼吁就所有影响土著人民的立法和行政问题与土著人民进行磋商。该法律还规定建立多部门部级委员会，以监测该法律的执行工作。未来在应用第 5-2011 号法方面的主要挑战是：缺乏一个具体的执法机制、预算制约、司法体系薄弱及国内需发生思想转变。

19. 出席支助小组会议的与会者建议联合国机构继续为在刚果执行第 5-2011 号法而提供支持，并密切监测法律的实施情况，确定技术、方案和业务需求，以及在其他国家传播有关经验。

20. 关于土著人民与环境这一主题，生物多样性公约秘书处提供了关于《名古屋议定书》的材料，并建议常设论坛就《生物多样性公约》和《名古屋议定书》寻求各区域土著人民的意见，特别是在拟订建议时更应如此。与这一问题相关的是少数参与生物多样性公约进程的土著参与者在当他们的意见得不到土著人小组（国际生物多样性土著论坛）支持时就在常设论坛寻求支持的倾向。常设论坛应积极劝阻这种做法。另外指出的一点是，提出的建议必须在所针对的联合国机构的任务范围内，以确保这些建议是可行的。

21. 关于土著人民与环境这一主题，讨论了土著人民在寻找可持续发展问题的解决方法上的作用，包括他们参与里约+20 进程的问题。“赤道倡议”和“生态系统展览馆”介绍了它们在分享信息、建设能力和通过交流经验提升当地人民和土著人民形象方面的作用。需要推广有关生物多样性保护、气候变化和可持续土地管理的最佳做法，并把当地经验和知识与国家和国际决策联系起来。

22. 联合国环境规划署（环境署）一直在促使土著人民参与有关里约+20 的磋商进程，包括 2011 年 2 月的全球主要集团和利益攸关方论坛第十二届会议和 2011 年 10 月的区域磋商会议。在这些磋商和外联活动期间，由于对里约+20 的期待而多次出现的主题包括：社会平等和正义、加强《关于环境与发展的里约宣言》⁶ 原则 10、基于问责制的人权、可持续发展目标，以及创新性资金来源。

23. 出席支助小组关于土著人民与环境这一主题会议的各与会者提出的建议包括：在里约+20 进程中需要审议性别平等和边缘化群体如妇女、青年和土著人民等的权利问题，在国家政策和法律中落实《联合国土著人民权利宣言》，以及需要在自然资源方面更严格地管制外国投资并保护土著人民的权利。此外，迫切需要做保护和可持续利用自然资源，并在亚太区域国家边缘化群体中执行原则 10，因为他们被剥夺了获得环境信息的机会。还需要继续确认土著社区的可持续发展解决方法，并将这些方法与国家和国际政策联系起来。

24. 常设论坛秘书处、农发基金、联合国开发计划署（开发署）和泛美卫生组织组成了一个与土著人民相关的千年发展目标和减贫问题小组。小组成员指出，在提及土著人民的发展时，需要从人权的角度来诠释千年发展目标，因为土地和资源、文化和认同感及发展的自决权往往被忽视。他们强调，在千年发展目标中看不到土著人民，一些国家对千年发展目标的审查表明，在国家报告中甚至没有提到或提及土著人民。因此必须扭转目前的状况，将土著人民纳入千年发展目标进程，并对发展主题采取更全面的方法。

25. 出席支助小组会议的各与会者提出的建议包括：需要订正千年发展目标指标，以反映土著人民的现实。在讨论千年发展目标时应考虑到与贫穷和土著人民

⁶ 联合国环境与发展会议的报告，里约热内卢，1992 年 6 月 3 日至 14 日；会议通过的第一号决议；联合国出版物，出售品编号：C.93.I.8 和更正；第 1 号决议，附件一。

有关的非收入具体指标，如在政治和官僚体系和进程中缺乏土著人民的声音、不承认土著人民集体权利的问题，以及缺乏获得基础设施和社会服务的机会。不应该从个人的观点来看待贫穷，特别是土著人民的贫穷问题，而应该从人权角度来看，承认集体人权和个人人权。目的是使千年发展目标与土著人民的关系更为密切，从而使千年发展目标进程能造福于土著人民。

26. 关于贫穷与土著人民问题，需要在政策和方案设计一级进行变革。农发基金指出环环相扣的不利因素使农村贫穷长期无法消除，强调土著人民受到的影响更为严重，因此需要在个人、组织和集体一级加强土著人民的资产和能力。同样还需要提高土著人民的政治代表性和他们参与决策进程的程度。还确认了对消除农村贫穷现象进行宣传的重要性。

27. 农发基金以集体权利为基础与土著人民合作发展的模式包括：保障对土著土地和资源的权利、尊重传统知识、全面参与发展举措、促进多样性和独特性，以及尊重土著人民文化的所有方面。农发基金提出的促进这一模式有效性的体制机制包括：与土著人民接触的政策、国家战略机会方案、以贷款和赠款方式供资的项目、援助土著人民融资机制，以及农发基金的土著人民论坛。为实现一致性，农发基金还更新了其在项目设计方面的业务导则和质量保证机制，现正在土著人民组织和土著事务国际工作组的支助下起草国家技术说明以协助项目设计小组。

28. 开发署介绍了其通过支助各国为实现千年发展目标的努力的方式以解决土著人民权利问题的的工作，说明自己如何利用联合国发展集团认可的千年发展目标加速框架工具使人权成为主流并帮助国家伙伴确认现行政策和方案中在政策、筹资和服务提供和利用方面的瓶颈。⁷ 加速框架利用联合国关于在发展合作中采用基于人权做法的共识以呼应最弱势群体——包括妇女和少数族裔在内的最穷的穷人——的需求的方式来解决差距和不平等问题，因为这些问题是造成国家之间和国家内部在实现千年发展目标方面进展不平衡的主要原因。加速框架还解决服务的提供和获得问题、文化相关性和接受性问题，以及与问责制、参与和非歧视有关的问题。

29. 泛美卫生组织介绍其关于将文化多样性纳入保健作为解决与千年发展目标有关的保健问题的 2012-2013 年工作计划。工作计划的重点是保健质量，并力求在保健工作中纳入和监测多文化角度，为各国卫生部之间开展技术合作提供便利，改善健康状况的证据，为宣传和决策工作提供分类数据，以及提供和交流知识。泛美卫生组织在美洲帮助建立了将族裔变量纳入保健工作的能力，具体证明

⁷ 关于千年发展目标加速框架的详情，请上 <http://content.undp.org/go/newsroom/2010/september/undp-puts-forward-new-approach-to-speed-up-progress-on-anti-poverty-goals.en> 查阅。

就是与拉加经委会一起为 12 个国家编制了与族裔相关的地图，以及开展旨在把族裔变量纳入保健系统的试验项目，如智利的土著人民地方保健系统。此外，泛美卫生组织的安第斯国家土著保健虚拟图书馆向土著人民提供了一个可更容易获取与文化相关的保健方案的知识。

30. 对千年发展目标与减贫和土著人民这一分主题的讨论产生了一些重要成果。出席会议的各与会者指出，联合国机构和支助小组需要继续倡导一个以确认土著人民个人和集体权利及他们对发展和福祉的概念为基础的适用于土著人民的经修订和全面的发展概念。还需要拟订相关指标，用于评估在实现土著人民的千年发展目标方面的进展情况和用于促进联合国机构旨在呼应土著人民具体发展需求的政策、程序和导则。有关工作人员应了解这些政策。必须在土著人民的密切合作下通过执行和监测政策的路线图，并确保内部宣传和政策对话及国家一级的交流和宣传。

31. 关于土著人民的健康权，强调了对土著妇女的生殖保健服务及其对降低孕产妇死亡率和发病率的贡献及自愿计划生育的需求未得到满足的现象。泛美卫生组织、人口基金和国际家庭护理组织交流了它们从非洲、亚洲和拉丁美洲工作中获得的宝贵经验和知识，强调必须采用文化上可接受的保健方法，以解决土著妇女的健康权和脆弱性问题。会议还确认，虽然许多拉丁美洲国家正式认可土著人民的健康权和文化多样性的权利，但在享有这些权利方面长期存在差距，对土著妇女和少女的健康和福祉造成不利影响。

32. 泛美卫生组织、人口基金和国际家庭护理组织一致认为，土著妇女组织的能力发展和赋权及网络在推动土著社区和国家的生殖健康议程方面发挥了重要作用。强调了不同文化之间的对话和以证据为基础的宣传在提高国家和土著领导人的认识和加强他们的承诺方面发挥了作用。还强调了土著妇女组织在监测保健方案方面的作用，如在多民族玻利维亚国和厄瓜多尔。

33. 刚果的例子表明，要获得关于土著妇女生殖健康的信息就需要国家促进基于法律和规范框架的多学科方法。正如中非共和国、菲律宾和越南的经验所表明的，在动员社区挽救土著妇女的生命方面，以社区为基础的干预措施是必不可少的。在巩固有效的保健方案和优质服务方面，土著当局和领导人包括传统的医生和当地卫生当局的作用必不可少，不能仅局限于孤立、创新的试点经验。

34. 出席支助小组会议的各与会者向国家、土著人民、卫生当局和联合国机构提出了建议。这些建议包括：需要通过人权机制或机构密切监测侵犯土著人民健康权的情况、扩大专业人员和社区关于人权的知识范围、在设计和执行保健方案时要让土著人民参与并征得他们的同意、确保在保健政策中纳入土著人民的观点、形成关于土著人民保健问题的数据和知识，以及建立国家和地方卫生当局在循证

决策和监测方面的能力。与会者认为，操作性政策和规范、文化上可接受的导则、工具和方法是必不可少的。同样，联合国机构需要提高协调水平。

35. 人口基金还就服务和社区一级提出建议，包括：需要提高男子参与生殖健康方案的程度、需要增加孕妇待产住家和社区应急资金以克服运输和费用障碍。还需要促进社区同侪教育方案和建立社区一级卫生倡导者的能力，以及在保健服务中要使用当地语言和符号。

36. 与会者还讨论了性别平等问题，认为这是促进妇女和儿童的人权和发展的一个关键层面。在这个框架内，土著人民基金强调必须培养土著妇女的领导技能，培训她们成为政治活动家及向她们提供妇女权利方面的知识，以使她们能积极开展组织和宣传工作。土著人民基金开设的“印第安妇女证书”课程提供了一个工具，以在土著妇女之间收集和交换知识，重新评价文化和精神保护的重要性。

37. 儿基会对土著儿童作了一次状况评估，指出一些国家的土著人民的出生率较高而出生登记率则偏低、婴儿和儿童死亡率较高，以及导致受教育方面的被排斥和文盲率较高现象的入学率较低和性别不平衡的情况。评估结果还表明土著儿童易受武装冲突伤害的程度、童工和贩卖、高自杀率、酗酒和吸毒、暴力、虐待和剥削，以及缺乏诉诸法律的机会等现象。

38. 儿基会在努力解决易受伤害和被排斥儿童的问题，尚未具体涉及土著儿童问题，因为来自人口普查、人口和健康调查及多指标类集调查的关于土著儿童的数据范围有限。儿基会通过执行其中期战略计划正在解决这一需求，以提高土著人民在方案设计、执行和监测方面的参与度。目前涉及的关键主题包括：气候变化、迁徙、侵害土著妇女和儿童的行为、自杀、出生登记、多文化双语教育，以及将土著人民的文化观点纳入保健政策和方案编制工作及生殖健康服务。为加强关于土著儿童的方案编制工作，将于 2012 年启动一个关于原则和方案导则的项目，并将利用题为《2013 年世界土著人民状况》的报告和 2012 年 5 月的常设论坛会议继续进行宣传。出席支助小组会议的各与会者建议，需要扩大多指标类集调查关于土著儿童的数据的范围。

39. 与会者还讨论了少女的状况，特别是当少女在青春期时因在获得社会服务和机会方面受限而离开社会领域的情况。与会者确认，拉丁美洲的农村土著女孩很早就辍学、行动范围和自主权有限、早婚，受社会和性别暴力行为侵害的风险越来越大、承担沉重的家庭生产性工作负担，以及少女生育率比城市少女要高。有鉴于此，人口基金提出了一个由人口理事会开发并得到人口基金支助的良好做法模式，目的是通过在社区建立安全空间、加强同侪网络和提供不同的生活道路的方式建立少女在社会、健康和经济资产方面的能力。“开放机会”方案作为良好做法被推荐给土著社区。

三. 土著人民问题机构间支助小组 2011 年年度会议的报告

A. 关于国别访问的报告

40. 常设论坛秘书处提供了关于 2009 年 4 月和 5 月期间对多民族玻利维亚国和巴拉圭的多机构国别访问的信息。访问的目的是核查有关瓜拉尼人民中的强迫劳动和奴役的报告。访问后提出的建议呼吁联合国国家工作队和有关政府促进土著人民的权利并执行常设论坛有关瓜拉尼人民的各项建议。2010 年 7 月,对哥伦比亚进行了一次国别访问,以视察侵犯阿瓦土著人民人权的情况,阿瓦人因武装冲突已濒于消亡的边缘。常设论坛在进行这些国别访问后提交了几份报告,内含对有关政府的建议。

41. 人口基金的一位代表和机构间多民族玻利维亚国土著问题和和文化多样性问题主题小组主席提供了关于联合国工作队为保护瓜拉尼人民的生命所开展的工作方面的信息。在这方面,对瓜拉尼人民的状况分析报告得到支持,并与当地的政府当局和瓜拉尼人民的代表制定了上帕拉佩蒂战略计划。另外,启动了一个向瓜拉尼人发放身份证的方案,从而使他们能参与现金转移方案并获得其他社会服务。该方案惠及 700 人,其中主要是妇女。

B. 关于有关人权和土著人民问题的工作的报告

42. 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)提供了关于其 2011-2012 年工作计划的最新资料并告知与会者即将出版的出版物和报告,包括:高级专员提交人权理事会的关于土著人民权利的年度报告(2012 年 9 月)、与常设论坛秘书处和各国议会联盟一起编写的土著人竞选议员手册、关于自愿隔离的土著人的导则、与《联合国土著人民权利宣言》有关的良好做法的调查结果、国家人权机构使用《宣言》的指南,以及提交人权理事会的一份关于土著人民参与联合国事务情况的研究报告。

43. 根据人权高专办的说法,在 2012 年将举办一次关于土著人民与国家之间的条约和其他建设性安排的研讨会。人权高专办还报告了其担任联合国土著人民伙伴方案和经改革的土著研究金方案主席的情况。将于 2012 年 7 月举行的土著人民权利专家机制会议除其他外将着重讨论关于土著语言和文化的研究报告并就关于土著人民参与决策的报告展开工作。联合国援助土著居民自愿基金的工作现也属于人权高专办已扩大的任务范围之内。与现场单位联合进行的活动包括:讲习班、就正在起草的法律提供技术援助和评论,以及拟订主题指导说明。其任务得到人权高专办支持的土著人民权利问题特别报告员将进行一些国别访问,包括对阿根廷和美利坚合众国的访问,并将重视采掘业这一主题问题。

C. 联合国粮食及农业组织(粮农组织)关于其有关土著和部落人民的企业政策的报告

44. 根据常设论坛 2011 年届会的建议, 联合国粮食及农业组织(粮农组织)提交了关于其有关土著和部落人民的企业政策的现况和其土著人民问题工作组主要活动情况的报告。粮农组织关于土著和部落人民的政策于 2010 年得到总干事及其内阁的批准并广为传播。这项政策在部际工作组的支助下正得到实施。虽然粮农组织的活动、项目和方案到处都有, 但粮农组织没有一个关于土著人民问题的总体方案。取而代之的是与政府和当地行为体结成伙伴关系开展对土著人民的生计产生影响的各种活动。

45. 粮农组织为落实其政策将加强其自愿技术导则。在 2012-2013 年, 粮农组织将展开以土著社区为重点的“通过社区森林管理减少毁林和森林退化并提高森林碳储量的能力发展示范方案”。在千年发展目标项目的框架内, 粮农组织将以解决土著人民与营养问题为工作重点。除了这些范围较广泛的举措外, 粮农组织报告说, 还向阿根廷的一个旨在加强土著人民的体制和人类能力的拟议项目提供了技术支持。在 2011 年 9 月在巴拿马举行的森林碳伙伴关系基金与土著人民的全球磋商会议上, 粮农组织被接纳为森林碳伙伴关系基金的交付合作伙伴。粮农组织与《生物多样性公约》合作展开差距分析, 并在编制关于传统知识和习俗的工具箱。

D. 国际农业发展基金(农发基金)关于土著人民援助机制吁请提出提案的报告

46. 土著人民援助机制呼吁申请人抓住机会, 参与那些有助于土著人民发展和能力建设的微型项目。胜出的提案将在两年期间获得 2 万美元至最多 5 万美元的小额赠款。提案由主要由土著领导人组成的援助机制理事会审查。资金用于着眼于下列优先领域的微型项目: 文化、认同感和传统知识、技术、农业生物多样性、自然资源管理和以社区为基础的林业、市场准入、非农业活动和企业发展、人权、知识产权、性别主流化和赋予妇女权能、民族旅游、祖传土地和领土的参与性绘图, 以及适应气候变化。技术审查标准的重点是项目的关联性和可行性、体制能力和可信性、赠款组合的平衡, 以及文化和认同感的发展。土著人民组织支持农发基金在区域一级的管理工作。2011 年对 53 个项目的案头审查发现, 直接受益的达到 45 000 人, 为 1 200 个社区提供了服务, 21 000 人接受了培训, 以及为建设和加强当地机构建立了有 8 400 人参加的 184 个小组。2011 年发出的征收提案的呼吁得到更多来自非洲的提案和用英文起草的提案的响应。援助机制于 2012 年 1 月举行会议, 以审查提案并就获奖提案作出最后决定。

E. 全球环境基金(全环基金)关于由联合国开发计划署(开发署)代表全环基金机构伙伴关系和联合国环境规划署(环境署)世界养护监测中心(养护监测中心)实施的小额赠款方案的报告

47. 由开发署实施的全环基金小额赠款方案向非政府组织、社区组织和土著人民提供最多不超过 50 000 美元的小额赠款。自 1992 年以来已为 14 500 个项目提供了资金，在过去 8 年中，覆盖面迅速扩大，从 65 个国家扩大至 123 个国家。大部分小额赠款项目的重点是生物多样性，然后是气候变化和土地退化。至少 15% 的小额赠款方案组合直接支助土著人民，17% 的项目是通过妇女或同妇女一起开展的。正如联合国发展集团关于土著人民的导则所概述的，小额赠款项目是一个有效的方案编制和交付机制，通过一个大部分是非政府组织组成的自愿的全国指导委员会运行，与由社区一级的基层服务对象组成的一个积极和有能力的网络一起展开工作，是推广和为社区干预措施供资的一个有效基础设施。

48. 为了加强知识交流和进行有效的方案编制工作，全环基金小额赠款项目和环境署世界养护监测中心一起创建了一个全球土著和社区养护区登记册，以提供全球地图和链接的概况，包括基本信息和关于试点国家里的土著和社区养护区案例研究报告、国家范围的数据，以及为记录养护情况所作的绘图。土著和社区养护区联合体⁸对土著和社区养护区的定义是：一个与某个地区有密切关系的社区，根据法律或惯例有权作决定，并通过自愿管理实现养护。目前全球土著和社区养护区登记册在其数据库登记了 36 个土著和社区养护区，16 份互动式案例研究报告和 6 份互动式国家地图。⁹ 最近的其他活动包括：2010 年在日本举行的生物多样性公约缔约方第十次会议期间举行的土著和社区养护区能力建设讲习班，以及为在澳大利亚、肯尼亚、尼泊尔和菲律宾等国举办的国家一级的讲习班作出贡献。

F. 关于联合国关于降低发展中国家因森林砍伐和退化所产生的排放的合作方案(降排方案)的报告

49. 开发署介绍了联合国关于降低发展中国家因森林砍伐和退化所产生的排放的合作方案(降排方案)，该方案为将目前每年的温室气体排放量降低 17% 和把温度稳定在 2 摄氏度范围内作出了贡献。该方案计划向发展中国家提供激励，以减缓森林砍伐和退化速度，从而减少温室气体排放量，并推动工业化国家向发展中国家作资金转移，以补偿防止森林砍伐所支付的费用。

⁸ 见 www.iccaforum.org。

⁹ 见 www.iccaregistry.org。

50. 该方案是粮农组织、开发署和环境署为响应联合国气候变化框架公约¹⁰ 缔约方第十三届会议通过的《巴厘行动计划》¹¹ 而于 2008 年设立的。方案包含国家和全球两个部分，其中国家部分向 35 个伙伴国家提供能力建设，全球部分则提供指导、促进区域和国际对话，以及进行分析。土著人民就降排方案提出的主要问题包括：获得信息的渠道、需要考虑溯及既往的利益、需要建立非市场基础的降排方案机制、吸纳土著人民的机制的不确定性、对进一步边缘化的恐惧感、与对自然资源估价有关的文化断裂，以及对市场机制的怀疑。

51. 降排方案寻求使土著人民参与方案工作，参与的方式是让他们与民间社会代表一起参加降排方案政策委员会，以及参与拟订自由、事先和知情的同意导则框架。这一框架的目标是建立一个规范的政策和业务框架，使降排方案国家方案能利用该方案在适当时并经国家实施伙伴与有关权利享有方磋商后确定寻求应用自由、事先和知情的同意原则。在越南、巴拿马和坦桑尼亚联合共和国举办了三次与土著人民的磋商会议，在自由、事先和知情的同意导则中反映了他们的建议。

52. 导则提供了关于自由、事先和知情的同意的要素的信息，如作为联合国支持自由、事先和知情的同意之义务基础的规范性框架、降排方案关于应用自由、事先和知情的同意原则的方案政策、寻求和提供同意的各方、处理不满意度，以及提供问责制框架。在 2012 年上半年，将向政策委员会提交导则。之后将举办国家讲习班，以建立土著人民应用导则的能力。

四. 会议期间形成的建议概述

A. 土著问题常设论坛主席提出的建议

53. 土著问题常设论坛主席向联合国机构和其他伙伴提出如下建议：

- 更密切地合作和更好地进行宣传，以在国家一级支持政府和土著人民促进土著人民的权利；
- 在论坛第十一届会议期间通过与论坛为每一个机构指定的联络人进行联系以加强常设论坛成员与联合国机构之间的关系；
- 根据每一个机构所能发挥作用的情况确定每一个机构的联络人(单位或人员)。根据《联合国土著人民权利宣言》第 42 条，机构间支助小组的一个作用就是促进落实各项建议；

¹⁰ FCCC/CP/2007/6/Add. 1, 第 1/CP. 13 号决定。

¹¹ 联合国,《条约汇编》,第 1771 卷,第 30822 号。

- 在会议期间更好地组织联合国机构和常设论坛成员参加会议，利用这些会议提供的机会向与会者、议员、妇女和青年提供培训(包括领导力培训)；
- 在支助小组年度会议期间以按主题领域举行小组分组会议的方式提高机构间合作的效率；
- 向非洲和亚洲区域提供持续支持，以期在今后两年内建立区域机构间支助小组；
- 加强知识管理和交流，建立一个能储存由联合国机构和专业的土著和非土著顾问提供的信息、分析、工具和方法的平台，并提供更有效和及时的技术援助。

B. 建议

54. 关于与非洲土著人民有关的问题，一些成员建议，机构间支助小组应以非洲人权和人民权利委员会的工作作为指导，应在有关国家与联合国国家工作队交流非洲委员会土著居民/社区专家工作组《2005年非洲土著人民和社区的人权状况报告》，¹² 以宣传他们与土著人民一起开展的工作。常设论坛秘书处编写的题为“土著人民，土著声音”的小册子/概况介绍是联合国机构可以利用和引用的另一份有价值的文件。

55. 人口基金作为支助小组 2011 年会议主席应通过其执行主任向所有机构领导人转递机构间支助小组的报告。

56. 机构间支助小组应请联合国发展集团加强有关土著人民权利的后续机制和行动。在这方面，还建议请联合国发展集团在即将举行的负责人会议议程上加入一个关于联合国发展集团土著人民问题导则的项目，以加强联合国在国家一级有关土著人民的业务工作。

57. 联合国发展集团主席还应请各区域小组主任就与土著人民有关的问题加强对联合国国家工作队的支持和后续行动。

58. 机构间支助小组一些成员建议作出努力，争取在联合国系统行政首长协调理事会会议上发言，向会议代表介绍常设论坛在论坛十周年期间所作工作的情况。

59. 需要加强土著人民组织和联合国国家工作队之间在国家一级的对话机制。在区域和国家一级的联合国机构能提供更大的支持来促进土著人民组织和政府的对话，从而确保他们遵守在常设论坛会议上提出的各项建议。

¹² 班吉，非洲人权和人民权利委员会；哥本哈根，土著事务国际工作组，2005年。

60. 农发基金应继续支持常设论坛秘书处在国家一级建立执行联合国发展集团导则的能力，并确定联合国机构如何才能以最佳方式与土著人民在国家一级进行互动。

61. 鼓励联合国机构继续发展与土著人民有关的指标，如在人权指标框架下正在发展的那些指标，以便衡量有关方案和政策的成功程度。

C. 机构间支助小组各成员就常设论坛向联合国各机构提出的各项建议的后续行动提出的建议和报告

62. 当联合国机构拟订和执行会影响土著人民生活的方案时，所举行的磋商会议和开展的执行工作都应有土著人民参与。

63. 应加强常设论坛成员和联合国机构之间就拟订供各机构采取行动的提议所进行的对话，以除其他外确保各项建议在有关机构的任务范围之内并是可行的。

64. 需要加强对常设论坛向联合国机构间机制，如土著人民问题机构间支助小组，所提建议的后续行动。

65. 多民族玻利维亚国的联合国国家工作队应继续促进土著人民的人权，包括执行《援助瓜拉尼人行动计划》¹³ 并就其后续行动提出报告。

66. 巴拉圭的联合国国家工作队应就其针对常设论坛有关查科地区土著人民的建议所作努力提出报告，包括为拟订该地区及其人民的可持续发展战略而提供支助的情况。

67. 联合国机构，特别是人口基金、儿基会、世界卫生组织(世卫组织)、联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病署)和世界银行应在其全球、区域和国家一级的的工作中解决土著妇女的孕产妇死亡率问题并通过各自的报告机制就此事项提出报告。

D. 支助小组各成员就支助小组 2012 年需落实的业务问题提出的建议

68. 支助小组主席应发出邀请，请尚未加入的机构和新设立的机构(妇女署)加入支助小组。

69. 一位成员建议由秘书处担任机构间支助小组常任共同主席，以让其担当更明显的领导角色。

¹³ 《行动计划》是特别为该国受农场主奴役的瓜拉尼人制订的。常设论坛成员于 2010 年访问了多民族玻利维亚国并与联合国国家工作队合作向瓜拉尼人民提供支助。关于多民族玻利维亚国瓜拉尼人民状况的完整信息，请见土著问题常设论坛赴多民族玻利维亚国访问团的报告(E/C.19/2010/6)摘要和建议。

-
70. 建议在支助小组年度会议议程上列入一个关于要求联合国机构对常设论坛的建议作出反应的标准项目。
71. 应从支助小组 2012 年会议议程开始审查列入关于下一年机构间合作的实质性标准议程项目的惯例。
72. 强调需要再度重视支助小组年度会议的议程，由与会者事先提出意见，从而使其更具战略性和可行性。
73. 支助小组年度会议的会期应为 3 天，应强调尽可能出席全部会议并应在平等气氛中举行会议。
74. 建议支助小组每一次年度会议的主办机构用大约半天时间专门报告其在某个具体任务领域开展工作的情况。
75. 应在与论坛成员磋商的情况下战略性地规划在常设论坛第十一届会议期间举行的机构间支助小组会议，以期更明确地确定议程并减少议程项目的数目。
-