



土著问题常设论坛

第十二届会议

2013年5月20日至31日，纽约

临时议程* 项目8

常设论坛今后的工作，包括经济及
社会理事会的问题和新出现的问题

墨西哥采掘业及其所在地区土著人民情况研究报告

秘书处的说明

依照土著问题常设论坛第十届会议的一项决定(见 E/2011/43 和 Corr. 1, 第 57 段), 论坛成员萨乌尔·比森特·巴斯克斯研究了墨西哥采掘业及其所在地区土著人民的情况。这一报告特此提交给论坛第十二届会议。

* E/C.19/2013/1。



墨西哥采掘业及其所在地区土著人民情况研究报告¹

一. 导言

1. 在这项研究过程中，为获取关于墨西哥采矿公司的第一手资料，并了解当局对这些公司在土著人民领土影响的看法，与墨西哥当局取得了联系。在这方面，我要感谢外交部开展斡旋，组织了与经济事务部的会议。我还要感谢经济事务部，因为我采访了经济事务部的代表，而且经济事务部安排会晤了多家采矿公司、墨西哥矿业协会以及墨西哥矿业工程师、冶金学家和地质学家协会的代表。我谨向国家土著人民发展委员会对这一问题的投入表示谢意。本报告主要涉及采矿业，因为墨西哥土著人民向论坛表示，他们继续关切该行业在其领土的活动情况。

2. 在编写本报告时，我亲自采访了土著人民和各组织代表，他们对采矿公司的活动及这些活动对其社区的影响表明了自己的看法和关切事项。

3. 作为研究的一部分，我向经济事务部以及墨西哥矿业协会提出了一份问卷调查。令人遗憾的是，我没有收到正式答复，因此若干问题仍未得到解答。

4. 我在采访代表时发现，各机构持开放态度。我与经济事务部讨论了通过部际会议继续对话事宜，以及确定特别是受采矿特许权影响的土著人民的领土——这一进程尚未完成。墨西哥矿业商会和一些采矿公司也还没有进行实地考察，也没有确定所谓的“良好做法”。他们认为，采掘部门是墨西哥最为活跃的部门之一，极有助于该国的贸易平衡；这一行业给工人的薪金最高，而且可持续地开展活动，符合为这些行业制定的环境标准和国际行为守则。

5. 与此同时，我会晤的土著社区声称，墨西哥当局没有遵守并保护其庄严载入《墨西哥宪法》和国际法律文书的权利；墨西哥当局并没有让土著社区参与协商进程，也没有在授予特许权和允许这些公司在其领土内开展活动前没有征得他们自由、事先和知情的同意。此外，土著社区声称，他们的抗议被定为犯罪行为，而且往往受到暴力处置，包括杀害他们的领导人。他们说，他们丧失了自然资源，环境受到负面影响，还因提炼金属所用工艺出现健康问题，但他们并没有从采矿业中受益。

二. 历史背景

6. 墨西哥的采矿可追溯到西班牙统治前的时期，Fray Toribio de Benavente (Motolinía)和Fray Bernardino de Sahagún的著作表明，墨西哥土著人熟悉采

¹ 本文作者要感谢“墨西哥——多元文化国”大学课程Nemesio Rodríguez先生为编写本报告提供的慷慨帮助。

用如今称作蜡模铸造的技术制作铸件。西班牙征服者还发现了铜合金，称之为“硬铜”。Clavijero认为，硬铜的极其坚韧性归结于一个特殊的回火工艺，持有同样看法的Guillermo Dupaix于 1806 年前往当时的新西班牙，在瓦哈卡州发现了他称为“紫铜凿子”的金属件。² 土著人民在殖民前同时做金、玉、铜、可可和棉花及这些金属的贸易。³

7. 根据这些调查结果及殖民时代发现此类矿藏丰富，西班牙征服者大力促进采矿，从而剥夺了土著人民的资源。采矿高峰期始于约 1530 年的黄金周期；约从 1540 年开始（白银周期的开端），西班牙王室做了各种管制采矿尝试，以确保持续控制。这些努力导致出台了包括涉及铸造新硬币的各种采矿命令和法律，并于 1535 年设立了墨西哥造币厂。

8. 20 世纪上半叶，采矿达到了新的高峰，出现了三个有历史意义的阶段：波菲里奥时期、1910 年革命运动和 1917 年《宪法》及 1929 年国际经济危机后时期。

三. 土著人民权利和采掘业的法律框架

9. 许多国际法律文书⁴ 承认土著人民的权利：《联合国土著人民权利宣言》（以下称《宣言》）被视为是对土著人民历来主张的承认，即应制定保护其权利的法律文书。这个框架确认了土著人民最低标准的尊严、生存和福祉；《宣言》和国际劳工组织（劳工组织）《土著和部落人民公约》（第 169 号）是最好地反映土著人民愿望并承认其权利的两项文书。

10. 墨西哥批准了劳工组织第 169 号公约，通过了《宣言》，因此有义务遵守这些法律文书及其通过的其他确认和保护土著人民权利的国际人权法律和协定所规定的义务。

² Fray Toribio de Benavente (Motolinía), *Historia de los Indios de la Nueva España*, Porrúa, 1979. Fray Bernardino de Sahagún, *Historia General de las Cosas de Nueva España*: Editorial Porrúa, Mexico City, 1999.

³ Miguel León-Portilla, *Rostro y corazón de Anáhuac*, Mexico City, Editorial SEP, Cámara Nacional de la Industria Editorial y Asociación Nacional del Libro, A. C., 2001.

⁴ 《世界人权宣言》；国际劳工组织《土著和部落人民公约》（第 107 号）；《防止及惩治灭绝种族罪公约》；《经济、社会及文化权利国际公约》和《公民权利和政治权利国际公约》；《消除一切形式种族歧视国际公约》；《儿童权利公约》；《生物多样性公约》；1993 年举行的世界人权会议通过的《维也纳宣言和行动纲领》，第 20 段；《自然资源的永久主权宣言》；《消除对妇女一切形式歧视公约》；经济、社会和文化权利委员会第 20 号和第 21 号一般性意见；人权事务委员会第 25 号一般性意见；区域文书和判例，如美洲人权法院和美洲人权委员会的裁决以及《非洲人权和人民权利宪章》。

11. 关于矿产采掘业，必须考虑到土著人民的自决权，特别是其协商和参与决策权；在有关情况下获得他们的自由、事先和知情同意；保护其土地、领土和自然资源。

12. 自决权在《宣言》第 3 条和 1966 年两项国际人权公约第 1 条中都得到了确认。根据这一权利，土著人民可自由决定其政治地位，自由追求其经济、社会和文化发展。⁵ 要实现这一点，则须承认他们的重要空间或领土。《宣言》第 26 条规定，土著人民“有权拥有、使用、开发和控制因他们传统上拥有或其他传统上的占有或使用而持有的土地、领土和资源”。⁵

13. 关于参与和协商，《宣言》中“有 20 多个条款肯定了土著人民的参与决策的权利”。⁶ 特别是，《宣言》第 19 条和第 32 条确认土著人民有权且各国有义务获得他们的自由、事先和知情的同意。⁵

14. 劳工组织第 169 号《公约》规定与土著人民协商以及让土著人民充分和有效参与，根据土著人民权利专家机制，这些权利是《公约》的基石。⁷ 必须指出，各国有义务将参与程序制度化(第 2 和第 33 条)，而且第 6、7 和 15 条确立了确保土著人民的协商和参与以及达成协议和获得土著人民同意的一般框架。

15. 在关于土地的部分中(第 13 至 19 条)，第 169 号公约规定各国有责任尊重和保护土著人民的土地和领土，其中包括自然资源。第 15 条第 1 款规定，土著人民还有权参与管理和养护这些资源。第 2 款规定，“若国家保留矿物或地下资源的所有权或其他关涉土地资源的权利，则各国政府应制定或维继与这些民族协商的程序，以确定是否及在何种程度上其利益会受到损害，然后再开展或允许勘探或开采涉及其土地资源的方案”。⁸

16. 墨西哥通过了许多承认土著人民权利的国家法规和确定土地所有权的法律文书以及建立采矿公司的机制。

17. 墨西哥合众国《政治宪法》第 1 条规定，“人人享有这一《宪法》和墨西哥国家签署的国际条约赋予的人权，而且有权获得保护这些权利的保障”。⁹

⁵ 大会第 61/295 号决议。

⁶ A/HRC/EMRIP/2010/2，第 8 段。

⁷ 同上，第 17 段。还见于 A/HRC/12/34，第 38 和 39 段。

⁸ 劳工组织第 169 号公约，http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::N0::P12100_ILO_CODE:C169#A13。

⁹ 《墨西哥合众国政治宪法》，西班牙文版可见于 <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>。

18. 第 2 条承认土著人民的自决权，以便他们能够除其他外：“优先使用其土著社区居住地的自然资源，但本《宪法》确定的战略资源除外。行使上述权利时应尊重本《宪法》和这一问题相关法律制定的土地所有权和保有人的形式以及尊重第三方的权利。为了实现这些目标，土著社区可根据法律规定的条款建立伙伴关系”。¹⁰

19. 《宪法》第 18、27 和 115 条承认土著社区和人民的一些权利。此外，墨西哥有许多涉及土著人民事项的法律。¹¹

20. 还有两个机构专门负责制定和确立标准且实施有关土著人民的公共政策：国家土著人民发展委员会和国家土著语言研究所。

21. 墨西哥采矿活动法规载于《宪法》、《采矿法》、《一般国家财产法》、《土地法》、《生态平衡和环境保护总法》、《预防和综合管理废物普通法》、《国家水事法》、《外国投资法》、《联邦权利法》、《联邦公共行政组织法》、《民法典》、《卫生总法》、《可持续林业发展总法》及《自然遗产和生物多样性法》。

22. 《宪法》第 27 条¹² 规定，国家领土内一切土地和水资源的所有权始终归于国家，国家有权将这一所有权转让给个人。《宪法》确认了以下几类土地所有权：社会所有权，公认形式是合作持有土地和共同持有土地；私人财产和国家财产。

23. 第 27 条规定，自然资源不得授予个人，采矿也如此；事实上，正如第 4 款明确规定，国家保有对此类资源的直接所有权。

24. 然而，该条第 6 款规定，国家所有权是不可剥夺和不容废除的，除非联邦政府授予特许权，否则个人或根据墨西哥法律组建的公司不得开采、使用或开发这些资源。¹³

25. 根据《采矿法》，经济事务部负责授予特许权。虽然上述法律以各种方式对采矿做了规定，但《采矿法》是涉及和限定这一活动的主要立法文本。第 6 条规定，“勘探、开采和采掘本法所述的矿物或物质涉及到公共利益，将优先于土地的任何其他使用或开发，但须遵守本法规定的条件，而且只有联邦法律方可对这些活动估值征税”。¹⁴

¹⁰ 同上，第 2 条，A 部分，第六段(第 2 页)。

¹¹ 《联邦民事诉讼法典》、《联邦刑事诉讼法典》、《联邦刑法典》、《联邦区普通犯罪和整个共和国联邦犯罪少年犯处治法》、《设立检察长办公室法》、《一般教育法》、《联邦版权法》、《土地法》、《生态平衡和环境保护总法》、《可持续林业发展总法》、《社会发展总法》和《可持续农村发展总法》。

¹² 《宪法》，第 27 条，第 1-4 款。

¹³ 同上，第 27 条，第 6 款。

¹⁴ 《采矿法》，第 6 条，西班牙文版可见于 www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/151.pdf。

26. 其他法律充实了“公共利益”和“优先”概念，涉及采矿和采取措施帮助个人获得有采矿权的土地。这些法律包括《一般国家财产法》(第 6 和 9 条)、《国家水事法》(第 7 和第 7 条之二)以及《联邦权利法》(第 224 条)。《土地法》和《民法典》确立了买卖或租赁私人和社会拥有的土地的各种机制。¹⁵

27. 在阐释“公共利益”、“优先”和保护土著人民权利时，最高法院指出：

一般意义上讲，‘公共利益’原则涉及三个具体因素：严格意义上的‘公共利益’或被没收的财产直接用于公共服务时；‘社会利益’，其特点是需要立即直接满足某一社会阶层，并最终满足全体大众；‘国家利益’，即国家需要必须得到满足，而且必须采取措施应对会影响其作为一个政治和国际实体的情况。¹⁵

28. 就土著人民而言，《采矿法》确认应优先考虑土著人民或社区的要求，但这些要求必须符合该法规定的条件和要求，其中之一是“与另一投标方所投最佳标单相称”。¹⁶ 这实际上是宣布《宪法》赋予土著人民的优先权无效，因为即使土著人民试图这样做，他们也不可能拥有财政和技术资源让他们出价高于大型跨国公司或国家公司。此外，这也使墨西哥签署的国际法律文书所保障的土著人民协商和同意权失去效力。

四. 关于采掘业及其对墨西哥土著人民影响的分析

29. 由于矿产丰富多样，采矿一直是墨西哥主要经济活动，而且继续对墨西哥工业发展具有重要意义，特别是在石油、钢铁、化学品、玻璃、电子和建筑行业。

30. 有人认为，开发矿产资源是国家经济发展的保证。经济事务部称，采矿目前是墨西哥“在吸引投资方面第三个最成功的行业，仅次于石油工业和汽车及电子产品出口，因而超过了旅游业。2011 年，对该部门投资 47 亿美元，直接创造了 307 000 个就业机会，间接创造了 150 万个就业机会。”¹⁷

31. 与上个世纪之交不同，整个墨西哥社会现在将采矿视为冲突根源。从广义上讲，目前三个群体：出于各种原因(与环境、保护土地、社会文化考虑或所有这些因素有关)反对采矿者；基于经济和法律观点(创造就业机会、地方和区域经济增长和吸引更多投资，以及遵守法规，通过主管当局获得土地特许权)支持采矿

¹⁵ Francisco López Bárcenas and Mayra Montserrat Eslava Galicia, *El mineral o la vida: la legislación minera en México*, COAPI, Mexico, 2011.

¹⁶ 《采矿法》第 13 条第 3 款和第 13 条之二，第三节第 2 段。

¹⁷ 2012 年 1 月 13 日采访经济事务部主管工业和商业副部长办公室采矿总协调员 María Jimena Valverde。

者；大多数人，他们通过大众传媒从双方获得不完整和有偏见的信息，而且没有特定立场。在一般情况下，这二个利益团体没有直接对话，反对者和支持者都坚持各自关于此问题类似激进的立场。

32. 采矿和矿产品是农村和城市地区日常生活的基本组成部分，没有人真的愿意避开此类产品。

33. 墨西哥采矿的繁荣是全球普遍趋势的一部分，尤其影响到拉丁美洲。¹⁸

34. 拉丁美洲和加勒比地区国家(古巴除外)无论是否有采矿历史，都进行了法律和行政规章改革，以鼓励和吸引资本投资采矿业，如在中美洲和秘鲁。¹⁹ 在该区域，拥有强大国有公司的国家活跃在国家国际采矿市场（智利Codelco公司、玻利维亚多民族国Comibol公司、委内瑞拉玻利瓦尔共和国CVG和CVG Minerven公司及厄瓜多尔Enami公司），而在墨西哥，这一部门中完全不见国家踪影。²⁰

35. 在墨西哥，51.6%的陆地法律上为社会所有(包括合作拥有的土地、社区拥有的土地和土著人民家园)，37.1%为小土地所有者所有(即还住着土著人的私有财产)，11.3%为公有(也是土著人民家园)。¹⁵ 鉴于70%的国家领土有采矿潜力，其中一半为社会所有，²¹ 采矿业在这些地区与土著人民的接触日增，因此有可能在这些地区发生冲突。

36. 墨西哥矿业商会声称，在对采矿公司发展至关重要的土地保有权问题上，法律规定采矿活动优先。墨西哥矿业商会的论点基于《采矿法》，其中规定矿业勘探优先于土地的任何其他用途或开发。然而，在实践中，近年来与生活在有关土地(合作拥有的土地和社区拥有的土地)上的人纠纷频繁，使采矿业处于非常困难的境地，许多项目因诉讼程序而延迟。²²

¹⁸ 墨西哥国立自治大学“墨西哥——多元文化国家”该案网站有一个链接，连通一个关于拉丁美洲土著人民和黑人传统居住地大型采矿项目的数据库：www.nacionmulticultural.unam.mx and www.mezinal.com.mx/mineria.php。

¹⁹ 2004年，秘鲁亚马逊15%的土地租给采矿公司；2010年，这个数字升至75%，而且授予了5812个特许权，并丧失150万公顷亚马逊热带雨林(秘鲁共同利益研究所 Richard Chase Smith, www.elcomercio.pe)。秘鲁受采矿影响社区全国联合会报告称，72%的国家领土租给跨国采矿公司(www.conacami.pe/)。

²⁰ Juan Luis Sariago Rodríguez, “La minería mexicana: el ocaso de un modelo nacionalista”, Apuntes, No.68, 太平洋大学研究中心(2011年)。

²¹ Martín Cuadra, “Minería mexicana: perforadora de autonomía”, www.ecoportat.net/, 2012年3月27日。

²² 2012年4月2日，本文作者采访了墨西哥矿业商会。

37. 加拿大TMX集团多伦多证券交易所总裁及股票集团负责人Kevan Cowan认为，与土地保有权和产权有关的困难是“墨西哥建立采矿公司和立项的最大困难之一”。²³

38. 2000年至2010年期间，在墨西哥共授予26 559个²⁴采矿特许权，相当于国土的35%。¹⁵ 2010年，301个公司与以下来源国共同实施了采矿项目，按项目数目排列如下：加拿大(202)、²⁵ 美国(51)、墨西哥(14)、澳大利亚(7)、中国(7)、日本(6)、大不列颠及北爱尔兰联合王国(4)、秘鲁(2)、韩国(2)、智利(2)、意大利(2)、比利时(1)和印度(1)。²⁶ 关于不同规模公司生产黄金和白银的份额，2009年大型采矿公司在市场上分别占94.49%(黄金)和95.07%(白银)。大部分与大公司有关的争端是与矿工工会发生的，涉及集体协议、工资及福利。这些国外大公司占该部门投资的85%，大多分布在该国的传统采矿区(Sonora、Durango、Zacatecas、Chihuahua和San Luis Potosí)。²⁰

39. 中型采矿公司分别占黄金和白银生产的5.29%和4.79%，而且包括被称为“初级”或“加拿大”的公司，尽管它们并非都是加拿大公司。这些公司有两个明显特点：(a) 短暂性，因为采用密集开采模式；(b) 其可被称为第三墨西哥采矿边缘的位置，以及使用产生相当大环境责任和受影响民众中引发冲突的技术。这些公司在国家公司因生产成本低而回避且“与该国内其它地区孤立隔绝的地区”建立营区。这些地区是西马德雷山脉，以及格雷罗州、瓦哈卡州、恰帕斯州、格雷罗州、普埃布拉州、米却肯州和韦拉克鲁斯州，即社会排斥和贫穷程度很高的土著地区，很少或没有国家存在。²⁰ 小规模采矿部门，其中包括个人或家庭而不是公司，分别占黄金和白银生产的0.22%和0.14%，没有引发重大社会冲突。²⁰

40. 在“初级”采矿公司领土扩张造成的冲突中，看待和体验世界的不同方式，即使用和交换的价值观彼此对立。从Rio Bravo到Tierra del Fuego，纠纷的起因是在以下方面互不两立：短期投机性采矿活动与地方和区域人口的长期生存方式；采矿与农业、林草复合和渔业；导致当地社会不平等的有限创造就业机会与公司撤出造成的社会、文化、经济和环境倒退。此外，必须补充说明，在所有情况下，当地居民都得不到适当和充分的采矿项目信息。这种情况增加彼此怀疑，而缺乏保障即使是正式和法律协定合法性的体制机制又加深了这一怀疑。另一常

²³ Mario Martínez Ramos, “El dominio del territorio nacional y las empresas mineras canadienses”, *El Tejolote*, 2011年11月。

²⁴ 经济事务部称，27 000个特许权于2011年生效。

²⁵ 采矿总协调员 María Jimena Valverde 指出，“在283家外国公司中，215个加拿大公司，因为我国是多伦多证券交易所的第三大目的地”。

²⁶ 经济事务部矿业发展总局，<http://portalweb.sgm.gob.mx/economia/es/mineria-en-mexico.html>。

见的情况是，公司未与适当的当地居民进行谈判。正是在这种关系中，出现了社会经济、社会文化和社会环境冲突，而国家几乎或根本没有保护和维护人民集体权利的能力，有时是因为机构本身缺乏知识。²⁷ 各行为体(国家、采矿公司和社区等)不同的文化和思维方式不仅是对话和特别谈判而且是建设共同利益的巨大挑战，而共同利益是制订公共政策的基础。²⁸

41. “加拿大”采矿公司与地方协会和环保团体之间发生冲突的一个原因是环保责任。采矿活动残留物是“固体”或液体废物，通常对环境或人类健康有害。²⁹ 此类环境责任带来的风险及其潜在影响与项目规模成正比。此外，控制风险的程度不仅关系到向当地社区提供的信息数量和质量，以便社区能够做出决定，而且关系到公司根据国家规定并在有效监督下制定和承诺实施的金融和技术保障措施。换言之，若要采矿业在其开展活动的地区对环境和土著人民采取负责任的行动，国家必须积极主动地始终保持存在。不能允许立法的不一致，执法机构工作不得低于必要水平。拉丁美洲采矿冲突观察站已在 17 个拉丁美洲国家发现 164 个采矿冲突，其中 228 个社区受到影响。发生冲突最多的国家依次是秘鲁(29)、巴西(28)、智利(27)、阿根廷(25)和墨西哥(19)。³⁰ 有人认为，墨西哥发生了 200 多个涉及自然资源开发的环境冲突。²¹

42. 2011 年，在格雷罗州山区，有人看到 Camsim 采矿公司的直升机进行探矿活动。随后，在该区域居民毫不知情的情况下，授予私营公司 22 个采矿特许权。

43. 这些公司抵达该山区的目的是完成与 42 个登记矿床特许权有关的工作，特别是 15 000 公顷的 La Diana 特许权，将影响 Paraje Montero、Zitlaltepec、Iliatenco 和 Malinaltepec 社区；超过 45 000 公顷被称为 Corazón de las Tinieblas(黑暗核心)的三个特许权，将影响超过 8 个农场和 Zapotitlán Tablas、Potoichán 和 Acatepec 的周边城市。

44. 一半特许权涉及的领土 16 年来一直由社区警察和社区区域协调局监管。该区域多个团体，如 Tlachinollan 和人民自治综合进程等团体、Xochistlahuaca 社区、各种社区广播电台、Diocese of Tlapa 等，以及和社会运动密切的其他团体也加入了这一斗争，它们以渐进和协调的方式举行集会，并在会上重申反对采矿。

²⁷ 采矿总协调员指出，“如果与社区发生冲突，必须确定其中哪些是土著社区；我要处理许多发生在格雷罗州山区的冲突，但这些是否是土著地区？我不知道。”

²⁸ Clotilde Gouley, “Conflictos mineros, interculturalidad y políticas públicas”, Centro Bartolomé de las Casas/Consortio de Investigación Económica y Social, Cusco, 2005, <http://cies.org.pe>.

²⁹ Consuelo Infante, “Pasivos ambientales mineros: barriendo bajo la alfombra”, 拉丁美洲采矿冲突观察站, 2011 年, www.conflictosmineros.net.

³⁰ 拉丁美洲采矿冲突观察站, www.conflictosmineros.net.

目前已暂停该项目的一部分，但以人民自治综合进程为代表的社区主要关切的问题是最近有人提议，作为一项备选方案，使该地区成为“生物圈保护区”，称采矿公司因此将能够继续实施其勘探项目。他们还称，他们根据《宪法》第 2 条、关于土著人民权利的国际法律文书和《格雷罗州第 701 号法》享有的权利被侵犯，其中规定必须就此类项目与 40%至 60%的土著居民进行协商。³¹

45. 2006 年，康提南姆资源公司(Continuum Resources)根据墨西哥联邦政府授予的特许权，在瓦哈卡州奥科特兰谷地圣何塞德尔普罗格雷索镇的 Zapotec 人社区附近开始探矿。

46. 2008 年，加拿大福图纳银矿公司(Fortuna Silver Mines Inc.)收购康提南姆公司的特许权，准备为开展大规模金矿和银矿勘探活动修建进出道路，并为此开始进行爆破作业。场地筹备施工于 2010 年展开，勘探活动于 2011 年开始。勘探阶段将持续至少 12 年，每日将处理大约 1 500 吨矿石。该公司需要巨量的水，用的水将饱含化学毒物，会污染整个地区的地下水。

47. 奥科特兰谷地人民联合协调组织正在为捍卫当地居民的土地和领地而奋斗。该组织反对这一特大项目，理由是这家采矿公司正在剥夺当地居民的土地，并已根据授予它的特许权在包含当地居民部分领地的地区开展业务活动，但此举意味着必须进行协商，而且必须获得当地社区自由、事先和知情的同意。

48. 奥科特兰谷地人民联合协调组织的代表在一次访谈中说，有些人在受到恐吓的情况下与 Cuzcatlán 公司(福图纳银矿公司的子公司)签订租赁协议，有时还签订土地捐赠合同，而且在整个过程中均未进行适当协商，也未获得当地社区自由、事先和知情的同意。

49. 这种情况导致了冲突，其中一方是合作拥有土地的农民，他们组建了奥科特兰谷地人民联合协调组织，另一方称为圣何塞公民捍卫权利协会。据受访者说，该协会是在采矿公司支持下成立的，领导人是圣何塞德尔普罗格雷索前任镇长。受访者还指控该协会是武装团体，曾恐吓、威胁当地居民，使其为性命担心。访谈后不久，两名主要参与者即被武装袭击者打死。冲突已蔓延到该公司希望抽取作业用水的其他社区。目前人们已呼吁废除该公司的特许权。³²

³¹ 2012 年 11 月 24 日在 San Luis Acatlán(墨西哥格雷罗州)与社区警察和社区区域协调员举行会议。另见《第 701 号法》，其中确认格雷罗州土著人民和社区的权利和文化：<http://i.guerrero.gob.mx/uploads/2012/07/24-Ley-701-RecDerCultura-Ind.pdf>，第 68 至 72 条。

³² 2011 年 12 月 17 日对 Ocotlán 谷地人民联合协调组织领导人的访谈。Bernardo Méndez 于 1 月 18 日被打死；一个月后，Bernardo Vázquez 在自己的社区附近被打死。

50. 卡米麦克斯公司 (CAMIMEX) 的代表在接受采访时说, 即使已制定行为准则, 公司也不一定予以遵守。³³

51. 采矿公司对水的使用, 特别是废水的数量和质量, 是一个反复出现的问题。提出的论据如下: 提取 1 吨铜需要用水 80 000 公升, 生产黄金需要用水 1 000 公升(还需要移动岩石至少 1 吨);³⁴ 生产 1 盎司(31 克)黄金平均产生 79 吨有毒废物;²⁹ 沥滤工序使江河下游被氰化物污染。必须了解的是, 环境责任不仅是一个风险和影响问题, 也是一个责任问题, 因为项目所在国会和受采矿活动影响的社区和生态系统会遭受财产损失。

52. 联合国已经对墨西哥境内土著人民与采掘业之间的关系提出关切: 消除种族歧视委员会已表示“深为关切外来者与土著人民在开采自然资源特别是采矿问题上的紧张关系日益严重”。³⁵ 墨西哥的一个案件具有里程碑意义, 因为它涉及征用某土著民族的圣地。这就是雷亚尔德尔卡托尔塞镇(圣路易斯波托西州) Wirikuta 案件。该地是哈利斯科州、杜兰戈州和纳亚里特州 Huichol 人的季节性朝圣地。主要仪式区 Cerro Quemado 位于 140 000 公顷的自然保护区和自然圣地内。在该区域内授予了 76 项采矿特许权。获授权者包括革命资源公司 (Revolution Resources Corporation) 所属 Universo 公司, 以及第一宏大银矿公司 (First Majestic Silver Corp.) 的子公司真富矿公司 (Real Bonanza)。获授权面积共达 98 000 公顷, 其中 70 000 公顷位于 Wirikuta 内。2010 年 12 月成立了保卫 Wirikuta Tamatsima Wahaa 阵线, 成员包括土著人、民间、教会、大学等各界反对掠夺墨西哥和其他国家自然资源的协会。2012 年 2 月 27 日, 联邦司法部门下令暂停真富矿公司的 La Luz 采矿项目。维权人士通过该暂停令赢得了暂时胜利和更多时间。这也是司法部门首次针对采矿公司采取维护土著人民的行动。³⁶

53. 值得注意的是, 该冲突被墨西哥经济事务部确认为与土著人民的冲突。不仅如此, 该案还是唯一一个由国家土著人民发展委员会开展重大咨商活动以通过地理定位方法界定圣地范围的案件。因此, 真富矿公司同意交出 761 公顷土地的特许权, 承认这些土地位于圣地范围之内。³⁷

³³ “有些公司可能没有[执行]; 他们如果有数据, 应提供给我们, 我们愿意干预。” 2012 年 4 月 2 日对卡米麦克斯公司的访谈。

³⁴ Guadalupe Rodríguez, “Minería, crecimiento económico y consumismo: ¿no hay otra alternativa?”, by Agência de Informação Frei Tito para América Latina (ADITAL), www.adital.org.br/, 15 March 2012.

³⁵ CERD/C/MEX/CO/16 和 17, 第 17 段。

³⁶ Frente en Defensa de Wirikuta Tamatsima Wahaa, <http://frenteendefensadewirikuta.org/wirikuta/>; Angélica Enciso, “Ordenan a mineras suspender actividades en la zona sagrada de Wirikuta”, La Jornada, 28 February 2012.

³⁷ 2012 年 4 月 2 日对采矿公司第一宏大银矿公司的子公司真富矿公司的经理人员的访谈。

54. 虽然“初级”采矿企业声称自己创造就业机会，但实际上程度有限，因为目前采矿技术需要的雇员比地下采矿少，但要求其具有较高素质。因此，大多数雇员来自东道主区域之外，甚至来自东道国境外。³⁸ 这一点在瓦哈卡州很明显。当地圣何塞德格拉西亚镇的土著Zapotec人指出，金色特朗普公司(Golden Trump Resources)未充分遵守承诺，因此“应作出安排，确保本地人获得的好处最大，而不只限于创造就业机会”。³⁹ 21世纪最初10年，采矿公司为扩展在墨西哥境内的领地，利用了该国政府的欢迎态度，也利用了国家土著人民发展委员会(已解散的国家土著事务局的继任机构)和土地改革检察署等主管土著人事务和土地保有利的国家主要机构的疏忽。

55. 这些联邦机构未能提交建议，让立法人员能够使现行法律与下述义务保持一致，即：必须与土著社区就其领地内的采矿项目开展有约束力、自由、事先和知情的协商。地方、区域和国家组织已针对其认为的采掘公司不公平行为提出抗议，并努力限制“初级”采矿公司将领地扩大到社会拥有的土地。必须指出，结果并不总是良好的，因为政府未将这些组织作为重要伙伴，反而视其为犯罪组织。正因此，才导致了一些团体的成立，其中包括前普埃布拉计划地区的中美洲反对矿产采掘运动、墨西哥受矿业影响者网络和奥科特兰谷地人民联合协调组织。

56. 2012年12月1日，墨西哥新政府开始执政。“加拿大”采矿企业根据这一情况和预计的变化，声称不应颁布需要就特许权授予和付费设立新制度的法律修正案，也不应将重点放在社会或环境问题上。就此，美国投资银行达尔曼·罗斯公司(Dahlman Rose)分析师兼发言人亚当·格拉夫警告墨西哥“不应改变(采矿业的)现状”而应维持现状。多伦多(加拿大)麦克尤恩采矿公司(McEwen Mining)的罗伯·麦克尤恩则说，新政府应按以前各届政府的办法行事。⁴⁰

57. 墨西哥新总统和主要政党草拟了《墨西哥条约》，所包含的各种协议可能使情况改观，因为其中要求根据墨西哥已加入的条约制订国家人权方案；确认土著社区和人民是公共法律和利益的主体；通过新的《采矿法》，修改特许权制度。⁴¹

³⁸ E.Tadeii, J.Seoane and C.Algranati, *Mineração Transnacional e Resistências Sociais na África e na América Latina*. Diálogo de los Pueblos and Grupo de Estudios sobre América Latina y el Caribe (GEAL), 2011, 可参阅 www.extractivismo.com; Mandeep Dhillon, “Canadian Mining in Mexico: Made in Canada Violence”, Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitarias (CIEPAC), 10 May 2007.

³⁹ 社区捍卫自然资源委员会主席 Antonio Altamirano 对记者 Óscar Rodríguez 的谈话。

⁴⁰ 据 2012 年 12 月 10 日 *Minería al Día* 的文章以西班牙文引述：“分析人员说政治较量危及墨西哥对采矿的批准。”

⁴¹ 见 <http://pactopormexico.org/>。

五. 结论和建议

58. 历史表明，由于墨西哥矿产潜力巨大，采矿业曾经并将继续占据重要地位。在该国工业发展的各阶段，采矿业也是一个战略性部门，而且是该国当前最有活力的部门之一。

59. 墨西哥在土著人民权利方面取得的一些进展在拉丁美洲区域名列前茅，其中包括立法和机构两个方面。该国在落实《宣言》和其他国际文书方面看来进展顺利，特别是鉴于该国《宪法》第 1 条⁴² 规定，全体墨西哥人均享有各项国际条约所承认的人权。但必须指出，《宪法》的某些条款⁴³ 相互矛盾，导致法律规章忽视土著人民的存在。⁴⁴

60. 与此同时，各界均承认该国境内的采矿活动导致冲突，原因往往是缺乏与土著人民协商的程序(墨西哥没有就此问题立法)，而且没有获得土著人民自由、事先和知情的同意。还有另一些原因造成冲突，包括环境问题、违反集体劳务合同、起草土著人民权利法律的立法人员缺乏知识，或缺乏确保开展协商的政治意愿。大多数争端涉及所谓“初级”或“加拿大”公司的活动，因为这些公司采用密集勘探方式，且所用技术在受影响社区导致严重的环境责任，并引起冲突。

61. 参与开采项目的部门、联邦当局、企业家、土著组织及土著人民愿意制定土著人民权利法律，尊重土著人民权利，并就实施开采项目达成协议。然而令人关切的是，冲突十分激烈，次数不断增加，受影响者的抗议活动被视为犯罪，这一次导致了生命损失，表明国家在保证和确保土著人民权利获得尊重及国家机构、跨国机构和采掘公司履行义务方面严重失职。

建议

62. 墨西哥政府应采取以下行动：

(a) 在国家以及恢复部际会议，邀请土著问题常设论坛协助墨西哥处理此问题；

(b) 根据《联合国土著人民权利宣言》规定的国际标准，就自由、事先和知情的协商和同意通过一项联邦法律；

(c) 根据国际人权法律文书修改国家《宪法》和法律，特别是修改《宪法》第 2、26、27 和 115 条，确认土著人民为公共法律的主体；

⁴² <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/>。

⁴³ 第 2 条确认“土著人民”，第 27 条提及“土著群体”。

⁴⁴ 《土地法》第 106 条规定，“根据为落实《宪法》第 4 条和第 27 条第 7 款第 2 项而制定的法律，土著群体居住的领地受当局保护”，但未提及土著人民。

(d) 审查有关采掘方法和开采种类的法律，修正《采矿法》、《国家水事法》、《土地法》、《一般国家财产法》、《联邦权利法》，在其中提及土著人民权利、可持续发展和环境保护。

63. 联邦当局应履行土著人民权利保护者的职能；监督各公司承担企业社会责任的情况；实现土著人民针对采矿公司举行的示威活动非刑罪化；惩罚应对土著领导人犯下罪行者。

64. 采掘公司应履行下列义务：尊重人权、信守公司自身行为准则和落实企业社会责任指导原则。

65. 卡米麦克斯(CAMIMEX)公司应设立机制，确保在勘探和开采前与土著人民进行协商，并征得其事先、自由和知情的同意。

66. 毫无疑问，墨西哥政府在近期内不会按社区要求紧急制定协调一致、包容各方、尊重环境、尊重土著人民的公共政策。作为这方面的过渡措施，可对目前开展的活动进行评估，并予以重新启动。

67. 此外，还建议将土著人民权利专家机制和土著人民权利问题特别报告员提出的良好做法⁴⁵ 视为墨西哥制定类似做法的框架。例如，Grupo MCM目前正在瓦哈卡州制定重要的业务和实务框架。⁴⁶ 这种方式虽然无法解决全国性的“初级”采矿公司问题，但的确可处理该行业最严重的环境和社会影响，然而前提是：能否在国家一级减轻和扭转 10 年来采矿活动的影响取决于政府其他部门，也取决于是否有政治意愿制定公共政策，使土著人民确信墨西哥将履行其国际承诺，尊重土著人民集体和个人的权利。

⁴⁵ 见 A/HRC/EMRIP/2011/2、A/HRC/EMRIP/2009/5 和 A/HRC/21/47。

⁴⁶ 在这些举措中，根据现有规章确定社区已批准哪些采矿特许权；然后举行社区大会，提出详细和经深入研究的关于采矿项目及其影响的资料。如社区接受建议，则分别签署不同的协议(首先签署勘探协议；如项目继续进行，则签署开采协议)，以尊重人民对土地的使用和风俗习惯。继社区评估项目影响后，包括评估是否落实了关于大部分就业岗位由当地人担任的规定，可决定审查、修改或终止这些协议。