



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7

人权

关于土著妇女在国际、国家和地方各级政治参与情况的研究
报告

秘书处的说明

摘要

继土著问题常设论坛第十一届会议的决定(参见 E/2012/43, 第 104 段)之后, 常设论坛要求论坛成员 Mirna Cunningham 和 Sena Kanyinke 对土著妇女在国际、国家和地方各级的政治参与进行研究, 并在此向第十二届会议提出报告。

* E/C.19/2013/1。



关于土著妇女在国际、国家和地方各级政治参与情况的研究 报告¹

一. 引言

1. 自第四次妇女问题世界会议以来，土著妇女问题已成为无法回避的现实，而且她们提出了关于更多参与政治的要求，从其自身机构开始，并扩展到国际社会一级。² 土著妇女的一项要求和需要是为促进性别平等创造空间，并在各机构填补决策职位。尽管这一进程有些复杂，还是取得一些明显进展。

2. 本文总结了土著妇女在谋求全面有效政治参与过程中，从当地土著机构一直到国际一级的一些经历、战略和经验教训并指出其所面临的挑战。希望这些意见会得以采纳，特别是在世界土著人民会议(2014年)以及作为后千年发展目标议程(2015年以后)的一部分。³

3. 在分析土著妇女能够参与方式时，需要铭记土著人民为防卫和保护其权利以各种形式进行的反抗和斗争。

4. 在全球范围内，妇女在法律改革、积极行动、实施权力下放进程、配额法、开放民众参与渠道、培训流程以及加强妇女进入领导层等方面，取得显著进展。然而，进入政治决策的关键领域，对于妇女作为一个整体，特别是土著妇女而言，仍是一个悬而未决的新课题。在第四次世界妇女大会上，土著妇女要求在自己人民内部和社会政治制度各个层面的平等结构参与。⁴ 2007年9月通过的《联合国土著人民权利宣言》⁵ 在第5条和第18条正式规定这项权利。

5. 土著问题常设论坛还敦促各国采取具体步骤，提高土著妇女在各个层面政府行动和决策结构中的参与度；保证土著妇女参与的平等机会，特别是其参与政府和决策机构、政治党派、司法机关和工会的平等机会，并促进这方面的训练工作。⁶

¹ 本研究报告的作者对国际土著妇女论坛的援助，特别是 Mariana López, María Manuela Sequeira 和 Cecilia Ramírez 的帮助表示感谢。

² 第四次联合国妇女问题世界会议 www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20full%20report%20E.pdf。

³ 在开展这时工作，对肯尼亚的妇女狩猎采集者进行了一项案例研究；此外，在拉丁美洲进行了现场和网上访谈。(肯尼亚人口普查，1989年)。

⁴ 可查阅：http://www.nacionmulticultural.unam.mx/declaraciones/docs/decl_223.pdf。

⁵ 大会第61/295号决议，附件。

⁶ E/2004/43，第14段(a)，(e)和(g)。

6. 尽管有些国家政府、联合国系统机构和国际合作机构支持增加和提高土著妇女的政治参与战略，土著人民权利专家机制(参见 A/HRC/ERIP/2010/2)曾表示，就土著妇女而言，这种权利往往得不到更严格的强制执行。

7. 对土著人民而言，政治参与是其自决的一部分，是决定其政治地位和自由谋求经济、社会和文化发展的权利。⁷ 土著妇女指出，虽然政治参与对于土著文化是一个外来概念，但却非常重要，因为这赋予他们权力。虽然他们认识到，每个土著人民的妇女和男人都有着各自传统形式的政治参与，根据每个人性别、年龄、经验和知识的不同，体现为其权利、义务、职责和任务；在任何情况下，这种参与都有着社会、亲属关系和社会关系的背景，并且建立在必要的社会规范基础上。⁸

8. 目前，土著妇女行使权力采取了有机会代表自己“参与”、出席、发言和作出决定的形式。对他们来说，参与就是在社区成为公众人物，和表达自己的愿望、理想、立场和斗争的能力。⁹

9. 对肯尼亚以狩猎采集为生的土著妇女而言，政治参与是指在国家和国际层面参与公共生活，传达和交流她们的要求；对地方和国家各级立法和行政决策者的影响；以及参与选择决策者，或作为候选人，或投票选举那些竞争这些职位的候选人。

10. 虽然土著妇女认识到，仅仅凭借作为妇女或土著人的身份并不能保证有效的公共治理，这方面的有效性在根本上取决于政治或意识形态的议程，通过种族和性别的多样性加以丰富。¹⁰ 土著妇女通过这一程序提出其要求，指出土著人民内部需要作出的改变，并在国家一级和国际一级推动外部变革。

二. 土著妇女政治参与作为一项权利

11. 诸如《世界人权宣言》、《公民及政治权利国际公约》和《经济、社会、文化权利国际公约》等各项人权文书规定，人人有权免遭一切形式歧视。在土著妇女

⁷ 《宣言》第3条。

⁸ K. Sena, “Participation of Kenya’s Indigenous Hunter-Gatherer Women in Kenya’s Political Spaces. 2012”。

⁹ Eileen Mairena, “El empoderamiento para garantizar la plena, activa y propositiva participación de las mujeres indígenas y el fortalecimiento del liderazgo”。第一次美洲土著妇女首脑会议。墨西哥瓦哈卡，2002年。可查阅：http://sidoc.puntos.org.ni/isis_sidoc/documentos/12971/12971_00.pdf。

¹⁰ N. Pacari, “La convivencia de distintas formas de producir conocimiento debe incidir en la resolución de conflictos de un país, de una sociedad pluricultural”。可查阅：www.ub.edu/web/ub/es/menu_eines/noticies/2010/entrevistes/ninapacari.html。

和土著人民的运动中，政治参与权利是其要求的核心内容，通过他们采取的策略，力图减少歧视的结构性因素并增进人权拥有者的权利。

12. 《消除对妇女一切形式歧视公约》第 7 条规定，各缔约国应当采取一切适当措施，消除在本国政治和公共生活中对妇女的歧视，特别应保证妇女在与男子平等的条件下：

- (a) 在一切选举和公民投票中有选举权，并在所有民选机构有被选举权；
- (b) 参加政府政策的制订及其执行，并担任各级政府公职，执行各项公务；
- (c) 参加有关本国公众和政治事务的非政府组织和协会。

13. 各国确定千年发展目标的第三个目标是，促进性别平等和增强妇女权能，这是一项要在 2015 年实现的目标。妇女在国家议会中的比例则是这方面的指标。

14. 对于土著人民而言，参与对其有影响的事务的决策直接影响到他们充分享受其他人权的问题。作为参与权基础的各项基本人权原则包括自决、平等、文化完整性、自由、事先和知情的同意以及财产(见 A/65/264)。《联合国土著人民权利宣言》和国际劳工组织《关于独立国家土著和部落民族的第 169 号公约》提出的这一框架反映出土著人民的集体人权的性质。

15. 第 169 号公约支持土著妇女作为其民族成员，在有关自由、事先和知情同意的进程中，有权提出咨询意见并参与其中，这就要求各国通过协调和系统行动的权利，将土著人民的参与制度化，并借助包含 20 多条规定的《宣言》，确认土著人民在各方面问题上参与决策的权利。《宣言》第 22 条明确规定，各国在其执行中，应与土著人民共同采取措施，确保妇女享有充分保护和保障，不受任何形式的歧视；而且第 44 条要求确保，土著男女个人平等享受《宣言》所承认的一切权利。

16. 因此，这些规定扩大了土著妇女政治参与权利的概念和范围。在对保护土著妇女不受各种形式歧视和种族主义的问题(见 E/CN.4/2004/80)进行分析，并就确保其充分的政治参与提出建议的时候，必须考虑到土著体制以及所在国的决定。行使政治权利的土著妇女须被视为个人，但也是其民族成员；这样就产生了与“社区”相关的具体职责。

17. 《消除一切形式种族歧视国际公约》确认土著妇女不受歧视的权利，《消除对妇女一切形式歧视公约》则确认其作为妇女的权利。在这种情况下，这两项文书的条约机构(参见 A/HRC/EMRIP/2010/3)就各国土著妇女的政治参与情况提出相关建议。他们建议各国采取措施，确保更多的妇女，特别是土著妇女参与公共生活和决策过程，并建议各国加紧努力，确保土著人民，特别是土著妇女充分参与各级公共管理事务。

三. 土著妇女在政治参与方面所取得进展和面临的挑战

18. 要分析土著妇女参政方法，难度很大。按性别分列的最新统计数据不多，关于土著妇女的具体数据则更是短缺。拉美地区在编制相关统计数据和定性研究方面取得的进展最大。下面提出部分结果。

地方和社区一级

19. 《宣言》第4和第5条承认土著人民行使其自决权时，在其内部和地方事务上，享有自主权或自治权，并保持和加强其独特政治、法律、经济、社会和文化机构。从土著妇女的角度看，这些权利一直是她们为提出妇女的特定需求，而努力增强自身实力，发出自己声音，并得到社会的支持的主要焦点。

20. 从历史上看，像肯尼亚的 Ogiek 那样的土著人民并没有形成社会阶层。他们从未有过酋长或长老会。所有人都属于一个大家庭，一个亚系(Kot)、一个家系(Kurget)、一个家族(Oret)、一个年龄组(Ipinta)和另一级别(Ipin)。社区关系取决于这些联系，这里有着大家都严格遵从的社会规矩，通过协商一致方式作出决定。Ogiek 妇女中有解决冲突专家、聪慧女性和传统医士。这种情形与其他土著人民大同小异。

21. 专家机制指出，在许多土著社会中，妇女继续扮演重要的决策角色，在涉及到几代人之间互动、学习与知识传承的文化礼仪方面尤为如此。通过这些工作，妇女学会自己照顾自己，并向别人传授行事方法。此外，妇女每天就农活和农作物选择，以及家庭日常食品供应作出重要决定，维持着家庭和社区的生计(参见 A/HRC/EMRIP/2011/2)。

22. 但是，正如常设论坛所指出，目前的挑战在于，自然资源的流失、生态系统的损耗及其转化为交易经济；地方、社会和决策的架构变化；土著妇女在国家政策中不受重视等多方面因素侵蚀了土著妇女的作用(参见 E/C.19/2009/8, 第1段)。

23. 在这种情况下，妇女提出在社区和家庭内与男人建立新形式联系的建议，为其在更平等基础上行使自身权利，甚至抵抗压迫性习俗和传统方面，创造有利条件。

24. 在某些情况下，某些模式发生变化，例如生育年龄、领导角色、需要填补的职位、与机构领导人的关系、具体要求、在特定混合群体内外为妇女设立具体结构“从私人到公共领域的移动”。¹¹ 为领土、资源、自主、基本跨文化服务而进行的集体斗争，使得其种族特性和性别特性带有政治色彩。

¹¹ 参见 Martha Sánchez Néstor, “La doble mirada. Voces e historias de mujeres indígenas latinoamericanas”, Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir 和妇女署出版，墨西哥城，2005年。

25. 为提高她们在土著机构的政治参与，采取了以下策略：¹²

(a) 建立妇女组织。由于妇女所取得成就很难得到承认，她们已经建立起自己的组织，以在平等基础上应邀参加社区活动。

(b) 妇女在土著政府和机构中的配额。在其他情况下，他们就女性参与者配额与男人进行谈判，建立妇女或家庭办公室或秘书处。有些土著组织则采取了妇女和男子比例相等的方针。¹³

(c) 向土著观念呼吁。在包括社区政府在内的各项事务都遵循土著观念的社区和村庄，妇女，尤其是年轻女性，纷纷进行社区谈判，根据土著观念所提出的依据是，由于其先人曾得到承认，对他们的声音和方法也必须加以考虑。

(d) 重组祖先的机构。通过男女之间和谐合作，正在恢复祖先的机构，这是在并重和互补基础上恢复性别关系土著系统的第一步。例如在安第斯区域，用祖上 Chacha Warmi (家庭治理) 的概念，正在重新评估妈妈 TALLA 在 ayllu (社区政府) 对丈夫的互补作用。这就是说，夫妇之间通过并重和互补关系，履行政治义务。妇女发挥仪式作用，男人发挥口头交际作用。

(e) 寻求传统上由男性担任的职位。另一种策略是推动妇女候选人争取市政府的职位。

26. 有些因素限制了妇女在社区一级的参与，这包括她们很少参与社区议会(她们经常代表丈夫或父亲参加，而不是作为女性代表出席；她们说话受到嘲讽，这严重损害了她们的自尊)；事实上，她们不是一个有组织的集体，她们在参政的社区受到虐待，这在其家庭和社会眼中有损其人格。违反社会规则的行为，通常会受到社会的制裁。

市镇一级

27. 在最近几十年间，土著人作为候选人参加了市镇选举。许多因素为土著妇女进入市政府提供了方便；其中包括法律改革、移徙、权力下放、政治力量各方之间冲突和权力斗争有所加剧时寻求选项、职业女性人数增长，以及妇女和土著人民反对歧视和争取权利所取得的进展。¹⁴

¹² Fondo Indígena, Universidad Indígena Intercultural, “Miradas críticas desde el Abya Yala”, 第1卷, 2012年。

¹³ Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI) and Consejo Indígena de Centroamérica (CICA)。

¹⁴ Margarita Dalton, “Democracia e igualdad en conflicto. Las Presidentas municipales en Oaxaca. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.” CIESAS. 墨西哥城, 2012年。

28. 在一般情况下，土著妇女当选都是管理最贫穷和最边缘化的城镇，有时是为紧张局势和冲突所累在社区。其中大多数妇女具有卓越的领导能力，并且经历过家庭中代际斗争。她们要平衡私生活和公众生活十分困难，而且很可能要与家人进行交涉。¹⁴

29. 在这种情况下，她们往往以不同方式进行工作。特别是，她们会与社区有更多接触，并且会提出解决冲突和从政的不同方式。对于她们来说，权力意味着社区服务、透明治理、更高的道德责任，而且他们会更加努力地致力于人的安全。由一个女性主管一个城镇不仅改变了妇女的公众形象，而且会从改变女性自身心态开始，直到改变公众对妇女的态度。¹⁴ 这些变化的一项效益是土著妇女组织能够在与当地政府建立合作伙伴关系方面取得进展，使其能够在各级政府推行自己的政策议程和施加影响。

30. 妇女在这个层面所面临的主要问题是她们在公共场合的出现所引发的负面评论，而这在许多情况下是一种文化影响。男人和女人通常都抱有一种假定，即女性无法顺利担当管理的角色，因此她们必须拥有强大的支持基础。危地马拉的土著妇女政治家组织推动为当选市政府职位的妇女提供培训和技术政治方面的支持。

31. 自由主权瓦哈卡州的宪法和瓦哈卡政治制度和选举程序规范规定，要尊重和这些社区依照习俗和传统，选定当局的民主作法。在瓦哈卡州的 570 个市镇中，有 418 个根据习惯法选出主管部门；其中九人是妇女，而且 7 人是按土著社区的习俗当选的。¹⁵

国家一级

32. 《宣言》第 5 条确认，土著人民有权选择充分参与国家政治、经济、社会和文化生活。近几十年，日益明显的一个趋势是土著人民要求更多更好地参与国家事务。促进土著妇女参与的依据是，她们作为妇女和土著人成员所“享有”人权。

33. 在国家一级，妇女参政进展非常缓慢。近几十年，许多国家都将性别平等和土著人民权利列入宪法，以推动进步。同样，若干国家设置了配额，以保障妇女参与。还有几名土著妇女在议会推动了宪法改革，一些土著妇女也正逐渐加入立法机构。

34. 代表土著人民的国家机构和国家总体结构之间是有区别的。下文将简要提出一些具体差异。

35. 在斯堪的纳维亚半岛，选举产生的公共机构中的妇女任职比例居世界之首。然而，萨米议会的情况截然不同，妇女任职比例很低。在芬兰，萨米议会 21 名

¹⁵ 这是以立法形式确认土著人民权利的第一个实体，比“墨西哥合众国政治宪法”的作法早 10 年。

成员中有 7 名妇女，占 33%。在瑞典，23 名成员中有 8 名妇女和 15 名男子，后者是前者的近两倍；在挪威，39 名成员中仅有 7 名妇女，仅占 18%。迄今为止，萨米议会的议长均为男性。然而，在芬兰，一名妇女最近当选为副议长；在挪威，副议长一直由妇女担任。1993 年，为协调努力以促进妇女在挪威萨米人议会中的地位，设立了一个职位，但迄今为止，妇女比例未见增加。¹⁶

36. 1986 年，新西兰皇家选举制度委员会考虑在议会为毛利人设立特别席位，1993 年修订《选举法》时，这些席位得到了保留。这是历史上第一项主张确保土著人民参与议会的作法。

37. 在肯尼亚的宪法改革中，第 27(2)条规定，国家应颁布立法，特别确保在选举或任命产生的机构中，同一性别的成员不超过三分之二。

38. 在玻利维亚多民族国，1999 年《选举法》中规定的配额法促进了妇女参与决策。这一立法补充了《玻利维亚多民族国公民群体和土著人民法》。该法准许土著人民在国家 and 市政选举中推举不属于任何政党的自己的候选人。此外，该法第 8 条要求设立女性候选人不低于 50% 的配额。¹⁷

39. 在尼加拉瓜，虽然自 1987 年以来，该国已实施自治政权，承认土著人民和族裔社区对国家一半左右地区的个人和集体权利，但 2008 年消除种族歧视委员会表示，关切土著人民甚少参与尼加拉瓜政治生活、特别是其自治区议会的情况(CERD/C/NIC/CO/14)。北大西洋自治区妇女和区域当局推动倡导和采取性别平等政策，内容包括赋予妇女权能的措施；实施两个政党中的妇女选举配额；为区域妇女开展政治宣传方案。因此，自治区域委员会中的妇女比例从 4% 升至 40%。尼加拉瓜还通过了选举法，该法针对自治区，在每个土著和族裔社区都有配额的基础上，指定一些选区的候选人，从而保证了自治区域委员会成员的多民族构成。¹⁸

40. 在巴拿马的 Kuna Yala 土著地区，Kuna 总议会是最高权力机构。总议会由代表 49 个社区的 49 个 sailas 组成，选出三名大酋长负责该地区的治理。每个社区代表团都必须包括一名妇女。一些妇女在当地机构中担任 Emberá-Wounaan 议会主席或酋长等职务。每个地区都有妇女组织；在国家一级，土著妇女组成了巴拿马全国土著妇女协调会。

¹⁶ Jorunn Eikjok. Discussion in “Gender in Sápmi”, 见 http://www.iwgia.org/iwgia_files_publications_files/IA_1-2-04.pdf.

¹⁷ 2007 年 11 月 24 日，玻利维亚多民族国制宪大会在苏克雷通过的《国家宪法》规定如下：“所有(男女)公民都有权直接或通过代表、单独或集体地自由参与形成、行使和控制政治权力。男性和女性应公平、平等参与。”(第 26 条，第二节)。

¹⁸ 第 331 号，选举法，第 142 条。

41. 秘鲁通过了《男女机会均等法》，¹⁹ 其中特别提及应促进农村妇女、土著妇女、亚马逊妇女和非洲裔秘鲁妇女参政和参与决策。秘鲁还制定了《区域选举法》，²⁰ 除规定性别配额外，还规定了族裔配额。

42. 哥伦比亚、委内瑞拉玻利瓦尔共和国以及巴拿马还为立法机构中的土著成员设置了具体配额。

43. 在危地马拉，代表土著政党Winaq参选总统的Rigoberta Menchú开创了一个重要先例。用她自己的话说，“我们是成千上万沉默民众的代言人，她们没有地位，只能听命”。她强调自己性别和土著血统，并称危地马拉存在“性别主义、种族主义和排外主义”。²¹

44. 如果参选权已成为一项集体权利，这主要归功于对尊重传统和习俗的要求，这些要求在地方选举中更为普遍，但也显现在全国大选辩论中。在Yatama诉尼加拉瓜一案中，美洲人权法院判决，土著人民有权参与国家一般公共生活，并指出，为实现这一集体权利，国家应当根据土著人民的价值观、传统和习俗，采取特别措施，确保土著人民真正参与国家政治组织和机构。²²

45. 妇女及土著人民为增加其在议会中的力量试图采取多种战略，但分析表明，这些作法未能提高土著妇女的参与程度。现有“指定席位”都被男性占据，而配额或特定区域也未使土著妇女获益。

46. 随着立法方面的发展，在涉及性别平等事务的政府机构和一些从事土著事务的机构内，为土著妇女设立了职位。

47. Marion Scrymgour 是澳大利亚历史上第一位女性土著部长。她自 2001 年起成为 Arafura 成员，2002 至 2009 年任职内阁。她曾主管就业、教育和培训、家庭和社区服务、儿童保护、土著政策、艺术和博物馆以及妇女政策。2009 年，因健康原因辞去内阁职务。

48. 若干国家已经有了女性内阁部长(厄瓜多尔、尼加拉瓜、玻利维亚多民族国、危地马拉、墨西哥和委内瑞拉玻利瓦尔共和国)，主管领域包括外交、司法、和平、文化、生产发展和复合经济、农村发展或土地。厄瓜多尔和尼加拉瓜的司法系统中还出现了女法官。

49. 在危地马拉，继和平协定签署后，任命了一名土著妇女调查员，其他国家也采取了同样战略。随着这些参与渠道的开放，制订战略以争取政治影响力成为可

¹⁹ 第 28983 号法律。

²⁰ 第 27683 号法律。同样适用于《市政选举法》，该法规定，性别配额为 30%，土著配额为 15%(经第 27734 号法律修订的第 26864 号法律)。

²¹ IPS Noticias 2007 年访谈(<http://www.ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=41977>)。

²² 见 http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_ing.pdf。

能。墨西哥妇女协会也通过一项有意思的实试行作法，提高了参政能力，该协会在分析孕产妇死亡肇因的基础上，加强了领导力，并与利益攸关方建立联系，共同解决这一问题。

50. 在所有这些过程中，不可或缺的是，土著妇女运动必须具备组织能力，通过参与联盟、谈判和政策宣传，取得进展。据观察，制定协调一致的议程可以在各级产生影响。所有成功案例都有一个特点，即开展了跨文化领导力培训过程，这些培训采取参与性方式制定课程，内容涉及参加者具体情况，并且，培训综合了土著人民特别是妇女的知识、历史和背景；妇女组织参与整个培训过程；在社区组织的支持下，选择和监测参加者；包括土著教师。

51. 土著妇女在立法机关、行政机关和司法机关中的参与情况有以下特点：

(a) 土著妇女的参与是通过旨在设立公平、包容性的政治项目的集体决策和进程来实现的。在尼加拉瓜，与之相联的是构建区域自治制度的进程，而在厄瓜多尔和玻利维亚多民族国，与之相联的是创建多民族国家和美好生活的进程；

(b) 在危地马拉，自签署《和平协议》后，团结土著妇女便成为和平进程的一部分；

(c) 在厄瓜多尔、尼加拉瓜和危地马拉，随着土著政党和运动(Pachakutik-Nuevo País 多民族团结运动、大西洋海岸土著运动、Winaq)的形成，政治参与得以继续；

(d) 制定确保土著人民参与的补偿(平等权利行动)措施未必能确保妇女参与。比如在哥伦比亚，Wayuu 社区的女议员 Orsinia Jusayú Polanco 是第一位获得 1991 年宪法规定的为土著人民保留的众议院席位的土著妇女。另有两个参议院席位为土著人民保留，却从未由妇女担任过；

(e) 妇女在履行职责时，倡导更贴近自身文化的做法。比如在秘鲁，女议员 Hilaria Supa 和 María Sumire 坚持以母语宣誓；²³

(f) 当选的立法者主要来自主流政党，而这些政党很少招揽杰出的土著妇女活动家；

(g) 为避免被政党吸收，妇女需要与自身根基建立有力联系。

52. 为促进土著妇女参政，开展了若干举措。例如，2010 年 1 月，举行了主题为“建立战略联盟，促进拉丁美洲和加勒比地区的治理和民主”的会议。会上，拉丁美洲的土著女议员讨论多项战略，以推动立法，保证土著妇女根据国家和国际立法充分行使自身权利，并促进更多更好的参政与决策机会；女议员和其他妇女

²³ Mujeres indígenas a la conquista de sus derechos。见 www.noticiasaliadas.org。

之间的互助联系；本着姐妹情谊和团结精神的信息交流；与基层之间的进一步沟通和联系，以及在联合国“第二个世界土著人民国际十年”框架内的土著妇女问题共同议程。提出的战略之一是通过建立由土著女议员和部长组成的网络，携手合作，努力创造美好生活，消除暴力侵害妇女行为，实现孕产妇零死亡率，并尊重地球母亲。

53. 根据肯尼亚的情况，查明了阻碍妇女参与的各种因素，可以认为其他国家也普遍存在这些因素：

- (a) 领导人和政府官员对妇女问题缺乏承诺；
- (b) 缺乏参政资金；
- (c) 自卑；
- (d) 语言障碍；
- (e) 距离遥远，道路不通。妇女必须徒步长途跋涉去处理培训或管理事宜；
- (f) 安全问题。有时候，需要说服的主要团体拥有武装；

(g) 不了解新信息技术，也得不到新信息技术。例如，肯尼亚的狩猎-采集者有无线电发射器，却因能源不足，无法使用。他们无法获得印刷媒体，更不用说互联网了。

国际一级

54. 土著妇女已参与全球进程，以维护土著人民权利。她们还是妇女运动倡导的进程中的重要参与者。她们参加了《北京行动纲要》和《开罗行动计划》的行动计划后续行动。为就《生物多样性公约》采取后续行动，她们组成了土著妇女生物多样性网络，并参加了跟踪可持续发展和气候变化问题谈判的秘密会议。她们还一直积极推动联合国系统各机构制定和执行政策。

55. 在妇女组织中出现的一个趋势是，她们在地方、国家和国际网络中联合起来，因此，在亚洲、非洲和美洲，现在都有土著妇女的大陆网络。土著妇女的这些努力推动在青年土著妇女的积极参与下，在 2001 年反对种族主义、种族歧视、仇外心理和有关不容忍行为世界会议上提出了协调一致的办法。土著妇女参与的其他领域为：

(a) 妇女地位委员会。这方面的工作产生了两项决议，即：第 49 届会议报告中所载的题为“土著妇女：《北京宣言》和《行动纲要》十年审查之后”的第 49/7 号决议(E/CN.6/2005/11 和 Corr. 1) 和第 56 届会议报告中所载的题为“土著妇女：消除贫穷和饥饿的主要行为者”的第 56/4 号决议(E/CN.6/2012/16 和 Corr. 1)；

(b) 联合国土著问题常设论坛。自 2000 年成立以来，论坛的男性成员一直多于女性成员，性别平等直到当前时期(2011-2013 年)才得以实现。在会议期间，常设论坛提出了 100 多项有关土著妇女的建议，涉及各种各样的主题。第三届会议专门讨论土著妇女问题；在该次会议上常设论坛认可土著妇女所作贡献，并对土著妇女因性别、种族和族裔的原因受到各种形式的歧视以及这种歧视产生的复杂问题表示关切；

(c) 《消除对妇女一切形式歧视公约》。委员会提出了有关土著妇女的多项建议，并且妇女组织在第 52 届会议上提交了一份替代报告(CEDAW/C/MEX/CO/7-8)。

56. 在过去的三十年里，越来越多的亚洲土著妇女积极参加了各种国际论坛，特别是联合国会议以及联合国各机构、国际非政府组织和各国政府举办的审查人权、妇女权利以及与环境和发展相关进程的会议。通过联合国援助土著居民自愿基金、土著人民人权基金和其他政府机构向妇女提供资金支持的积极努力，确保在这些论坛上可以听到妇女的观点和建议，并且妇女在这些论坛上有平等代表权。²⁴

57. 在国际一级，提出了一些妨碍土著妇女参与的因素，其中的几个因素是：

(a) 财政资源不足，而前往其他国家往往十分昂贵；

(b) 联系和支助网络不足。如果没有能够解决后勤问题的地方联系人，或是无法轻松地适应往往十分艰苦的环境，那么则难以在国际一级有效参与；

(c) 不熟悉国际场所的动态。土著妇女往往不知道如何有效地参与，在了解各种机制以及发挥影响力和进行谈判的途径方面面临很大的困难；

(d) 对国际文书和联合国系统的了解很少。了解和吸收国际文书、能够使用它们并将其应用于土著人民需要时间。

四. 结论

58. 在这项研究中，我们试图简要描述世界各地的土著妇女参政的情况。首先，我们想强调的是，由于缺乏可靠的、最新的按族裔分列的统计数据，这一任务是艰难的。

59. 然而，这项研究主要通过与妇女领导者的访谈显示，父权制、种族主义和歧视是限制妇女参政途径的核心因素。任何分析都必须以这三个因素为框架。其他妨碍因素包括妇女的恐惧和自卑、她们对讨论场所缺乏了解、缺乏无障碍信息以及土著妇女的政治参与没有制度化的现实情况。

60. 我们的工作使我们发现一些有效增加土著妇女在各个领域的参与的策略。

²⁴ J. Lasimbang, “Mujeres indígenas y activismo en Asia: Las mujeres aceptan el desafío”。

增强权能和组织加强的进程

61. 多年来，土著妇女的运动有所加强。不仅在土著机构的组织能力方面有所改善，值得注意的是，它们与国家机构、联合国系统和国际合作机构的各种形式的互动也有所增加(参阅 E/C.19/2009/CRP.15)。它们通过各种国家、区域和全球协调机制网络找到共同点，从而取得了进展，这些网络包括美洲土著妇女大陆网络、中美洲和墨西哥土著妇女联盟、亚洲土著妇女网络和国际土著妇女论坛。

促进领导技能和培训

62. 领导能力培训进程是一个优先事项，并且其效果因各种策略而成倍增加，就此使用了网络以及大众媒体渠道。土著妇女认识到需要根据符合其文化观念的原则、价值观和方法开展长期培训活动。通过生产项目和提供信贷实现了组织加强，使土著妇女领导人能够在她们的社区充当社会管理者并获得认可。

经验的交流和制度化

63. 土著妇女的组织工作经验是多种多样的，并且不是所有组织都处于同一个阶段。多年来，在机构之间建立了伙伴关系并找到了进行交流和讨论的场所，如峰会、论坛和会议以及网络和虚拟平台。从上代到下代的累积经验的传递是深深植根于土著文化的做法。一些组织所推动的妇女之间代际交流，可以理解为增进青年参与的一种方式。

64. 此外，社区妇女与已经获得权力地位妇女之间的对话，促进增强当地妇女权能和进一步巩固了获得权力地位的妇女的位置。已取得政治权力地位的土著妇女的经历向在其社区的土著妇女表明，现状是可以改变的，并提供了所有妇女都渴望的经验模式。

巩固网络和联盟

65. 现在的土著妇女网络使土著妇女能够优化其人力、技术和财政资源的使用。联网还使她们能够创建和建立战略联盟。土著妇女组织和培训机构、社区广播电台、国家政府机构、地方政府、国际合作机构和联合国系统之间有试验性联盟。

66. 向特定工作提供了支持，以加强妇女署、²⁵ 联合国人口基金、拉丁美洲和加勒比土著人民发展基金、墨西哥国立自治大学和CIESAS(墨西哥社会人类学研究和高等研究中心)等机构的网络。

67. 网络和联盟是进行信息交流的渠道，交流的内容包括技术资源、培训方案、象征性支持等等。信息交流使土著妇女能够清楚表达她们的需求，并获得更大的能见度和宣传能力，从而改善参与途径。这些联盟随着时间而发展。土著组织也

²⁵ “Indigenous women working together, raising the volume.” 可查阅 www.unwomen.org。

逐渐意识到开放与其他社会运动的沟通渠道的重要性。例如，土著妇女已与全球妇女运动取得联系，并在不放弃自己的具体需求和优先事项的情况下与特定进程建立联系，²⁶ 战略性地利用有影响的渠道和各种资源。

五. 建议

给各国的建议

68. 在立法方面纳入有关族裔和性别平等的平等权利行动，设立减少并最终消除在政治舞台上歧视土著妇女行为的配额规定。

69. 制定将能推动以跨文化方法实施平等权利行动的公共政策，确保土著妇女在地方、市、国家和国际各级担任决策职位。

70. 汇编按性别和族裔分列的有关公职人员的数据，显示究竟有多少土著妇女担任决策职位及其具体的级别和地区。

71. 在标准框架内设计和实施监测土著妇女政治参与的工具，以消除公共实体中的歧视和结构性种族主义。

72. 在向条约机构(特别是消除种族歧视委员会、消除对妇女歧视委员会和普遍定期审议)提交的报告中，列入关于土著妇女在该国的政治参与情况的现有可靠统计信息。

73. 采取措施确保对担任权力职位和面临威胁、虐待、歧视和暴力的土著妇女提供保护、安保和支持。

74. 认可、加强并在财政上支持土著妇女组织网络开展的培训倡议和促进土著妇女政治参与的倡议，以期有效协调政府和机构间方案的土著人民和妇女议程。

给联合国各机构、尤其是妇女署和联合国开发计划署的建议

75. 为土著妇女举办有关政治以及法律和选举程序的培训讲习班，以在土著人民观念的基础上，使她们获得进行有效治理的更佳管理工具，并帮助她们整理来自其自身文化身份的知识并使其愿景概念化。

76. 开展有关土著妇女在全球一级政治参与方面目前所取得进展和所面临挑战的定性和定量研究，确定最佳做法、障碍和所汲取的经验教训。

77. 支持土著妇女组织已经形成的领导能力和培训进程，以加强其成员的政治参与，包括经验分享活动。

²⁶ Cf. indigenous women's participation in the GEAR campaign(性别平等结构改革)。

78. 支持为巩固网络和战略联盟而召开的首脑会议、专题讨论会和筹备会议等活动，这些活动将使土著妇女能够在各级和各政治行动领域建设能力。
79. 在土著妇女组织致力于提高对传统当局的认识方面予以支持，以促进对妇女履行祖传职责的接受度。
80. 促进包括土著妇女和男子的所有土著人民的综合项目，以增强对妇女进入土著人民的治理体系的重要性的认识和了解。
81. 促进领导能力建设进程，这些进程不仅要考虑到国家或国际级别的政治参与问题，而且要考虑基层的政治参与问题，包括在地方和社区级别影响土著人民生计的问题。
82. 促进和确保妇女和青年有效参与即将在 2014 年召开的世界土著人民大会及其筹备进程。
83. 促进和确保土著妇女和青年有效参与制定 2015 年后发展议程的工作。

给土著人民组织的建议

84. 根据七代原则，使青年土著妇女参与培训、协调和宣传进程，以在社区、国家、区域和国际级别培养新的政治领导干部。