



土著问题常设论坛

第十三届会议

2014年5月12日至23日，纽约

临时议程项目 9*

审查土著人民及其根据《联合国土著人民权利宣言》参与拉丁美洲民主和选举进程的情况

秘书处的说明

根据土著问题常设论坛在第十一届会议上做出的决议（参见 [E/2012/43-E/C.19/2012/13](#) 第 114 段），本论坛决定委任阿尔瓦罗·波普先生负责起草关于土著人民参与拉丁美洲民主和选举进程情况的报告。

一. 背景

1. 一直以来，土著人民总是被排斥在“民主大家庭”之外。事实上，拉美各国宪法规定的自由公民权利并没有得到履行，或者并没有在土著人民身上得到体现。在很大程度上，以往的国家行为方没有按照属于拉美各国立国之本的“社会契约”行事，而是与普及公民权利的事业背道而驰。

2. 在上世纪 80 年代末期，随着独裁时期的终结以及人们开始走向民主国家的进程，拉美土著人民抓紧进行各种政治活动，展开了关于从精英民主向多元化民主转变的大讨论。这些新兴政治力量不断涌现，已经有能力让传统的权力机构改天换地。在本地区，有两大决定性因素能够帮助土著人民登上政治舞台：一是美洲殖民地化 500 周年；二是选举进程的确立。

* [E/C.19/2014/1](#)。



3. 这种政治融入都有一些共同特点：(1) 开放的政治制度；(2) 有利的国际形势；(3) 关系转变——在集体行动面前精英阶层摇摆不定；(4) 在精英阶层力量削弱和根基动摇的同时，也有助于建立一种全新的土著人民参与模式。在当前的政治版图中，土著人民结成跨国同盟，推动建立了关于维护土著人民权利的原则、规范和程序；这些同盟者的工作，对于国际劳工组织的第 169 号公约：《独立国家土著和部落居民公约》以及《联合国土著人民权利宣言》¹ 获得批准起到了关键作用；另外，在争取国际空间方面，特别是在设立土著问题常设论坛以及联合国关于土著人民基本权利和自由特别报告员的问题上，他们也功不可没。

4. 借助各国军政府向民主政府过渡之机，人们似乎看到了民主带来的希望，各种土著组织纷纷成立。随着这些组织进一步强大，于是提出了更多的设想、需求和收回权利要求。正因为土著组织所表现出来的组织能力，才使得部分拉美国家开始了最初的改革。

5. 土著组织利用政治开放机会的方式多种多样，而且在每个国家产生的影响也不尽相同。从上世纪 80 年代开始出现了一种“新型立宪主义”，² 并由此开始出现宪法改革的呼声，要求建立承认多民族、多元文化和多语言社会的基本框架。其中，墨西哥(2001 年、2011 年)和厄瓜多尔(1998 年、2008 年)推出了融合多种文化的宪法，也就是说承认了国家的文化多样性。而在危地马拉，1985 年的《宪法》同样承认有多种民族群体。然而，进行一项能够切合土著人民权利的宪法改革仍然是一种挑战。

6. 从上世纪 90 年代开始，包括土著人民在内的民间社会，开始联合起来同贫困和政治经济排斥现象做斗争。由于贫困以及国家疏于关注等原因，一些人开始远离故土寻找工作机会，并且在城市周边地区落脚为生。同样，要求司法正义和尊重人权的呼声也日益高涨。土著组织开始在政治生活中扮演主角，并且在各个政治党派以及公民选举委员会³ 当中出现越来越多土著人民的身影。

7. 在墨西哥，2001 年萨帕塔民族解放军不再仅仅局限于在当地的事业——维护印第安人民的权益，而是在全国范围开启对话进程，期间向国会提交了《土著人权利和文化法》草案。维森特·福克斯总统领导的政府承认，举行对话以及承认贫苦土著人的权利是解决当时政治危机的唯一出路。这些事件把土著人的政治参与问题铭刻在墨西哥的政策中，并且让土著人民有机会担任一些公共岗位。这件事还促使人们对国家—民族、土著人民权利以及民主有效性等问题进行重大反

¹ 参见萨尔瓦多·马尔蒂·普伊格的文章：《土著人民的时代已成为过去。土著运动在拉丁美洲政治沙场上的影响力》，刊登在《新社会》杂志第 227 期，2010 年 5-6 月。

² 同上。

³ 临时性质的选举政治组织，提名候选人担任人民选举负责人，以便把各个市政机构的力量整合在一起。对于危地马拉来说，该机构在土著民族的参与问题上发挥了重要作用。

思；同样也暴露出，在美国、加拿大和墨西哥自由贸易协定不断向前推进的过程中，国家的衰弱导致农村社会特别是土著社会面临被剥削、被边缘化和被遗弃的现实。

8. 在危地马拉，里戈韦塔·门楚一直致力于维护土著人民的权利，因而受到广泛认可，并且获得了 1992 年诺贝尔和平奖；在 1996 年，通过签署和平协议，结束了长达三十年的国内武装冲突，其中特别值得一提的是《关于土著人的特性和权利的协定》。和平协议还促成了 1999 年的宪法改革运动；然而，这项改革最终未获成功。目前的奥托·佩雷斯政府在 2012 年重新拾起改革宪法的动议，最终也没有取得积极的成果，并且因为 2013 年对屠杀土著人特别是玛雅-伊西尔人的种族灭绝罪所做出的判决，导致司法制度出现倒退，这其中，历史真相调查委员会是承认存在种族灭绝行为的，而宪法法庭却刻意回避这个问题。超过 60% 的中美洲土著人生活在危地马拉，并且在危地马拉正在掀起一场新的政治参与热潮，在这次面对在土著领地实施的矿产和水电项目时，土著社区坚定了自己的立场。在危地马拉不仅依法进行了 60 多场人民协商活动，而且宪法法庭也指出应当倾听人民的声音，然而在是否推翻相关投资决定的问题上，宪法法庭的决定却有失偏颇。原住民政治运动(Winaq)尽管才崭露头角，但已经成为一支政治选举参与力量，能够引起一些人去思考和关注，并且给另一些人带来前景和希望。

9. 在厄瓜多尔，土著人联合会在推翻前几任总统阿夫达拉·布卡拉姆、哈米尔·马瓦德、卢西奥·古铁雷斯的斗争中扮演了一个重要的政治角色。在 1998 年，厄瓜多尔通过了一项新宪法，承认文化多样性以及土著人民的权利。帕恰库蒂克多民族联合运动—新国家提名的安东尼奥·瓦加斯·华塔托卡，成为国内第一位土著民族的总统候选人。尽管这被认为是一次重要的政治参与，但土著组织及其领袖仍然对国内分析家们操纵土著运动和笼络其领导人的事情表示担忧。

10. 除了以上三个国家之外，还要特别指出一些重大事件，显示出土著人民有能力成为本地区的政治参与者。在 2005 年，争取社会主义运动的阿依马拉族领导人埃沃·莫拉莱斯当选为玻利维亚总统，并在 2009 年获得连任，这是对玻利维亚政治格局的重大变革。这种公民参与的情况最终拆散了传统政治党派之间的战略盟约，⁴ 并且成为具有玻利维亚民主特色的法律、体制、经济和文化转型过程中的一个里程碑。⁵

11. 玻利维亚民主不再是精英们的事情，而是成为了人民的事情，它具有与生俱来的集体属性，使参政议政成为合法的事情。这种集体属性最终摒弃的是过去那

⁴ 参见胡安·卡洛斯·金特罗斯·拉莫斯的《关于玻利维亚民主的思考》。见 <http://www.monografias.com/trabajos57/democracia-boliviana/democracia-boliviana.html>。

⁵ 参见伊东·奇维·瓦尔加斯的文章，2012 年 10 月 9 日刊登在《法律学报》上。见 http://www.la-razon.com/suplementos/la_gaceta_juridica/Democracia-Bolivia-politica-historia-constitucional_0_1702029876.html。

种每四年才能体现一次的个体属性和自由公民身份；换句话说，就是摒弃了过去那种选举时才有民主的现象。⁶

12. 在我们所分析的三个国家中，土著人民能够以主人翁的姿态参与讨论和拉美斗争，并且能够在其中行使他们的集体权利，这意味着过去那种不清不白的时代已经结束，意味着多样化社会获得承认，也意味着土著人民获得了尊严。然而，正式承认土著人民权利、保障个人福祉、消除贫困、不平等和排斥现象仍然是本地区当前面临的艰巨任务。

13. 在拉丁美洲，选举民主在很大程度上限制了土著人民加入到地方、城市和农村运动当中，对于土著人民来说，降低了他们实施行动的能力、以及在国家民族建设当中发挥影响力和行使二等公民权的能力。

14. 无论是右翼执政还是左翼执政，土著人民始终坚持要求自己的个体权利和集体权利。但在这两种情况下，他们的权利都很难获得完全承认，这是因为我们发现，排斥思想是扎根于人们心灵最深处的东西。尽管是这样，但拉美左翼还是在承认多种文化参与者方面取得了进步；左右两派也仍然面临着一项艰巨的任务，那就是从土著人民权利的角度出发进行国民建设，特别是在自由公开地进行事先协商方面，以及在享有完全的公民权利方面，还要克服家长式统治的作风。

15. 拉美各国目前正面临着一个民主质量的问题，包括失信于民、政党不具备合法性、腐败、权力机构互相拆台、选举中的裙带关系、与经济增长背道而驰的不平等现象日益严重、公民权利与单一行使投票权之间存在脱节现象等等；这一切都促使我们要严肃地审视各国的政治制度。

16. 尽管在一种深深陷入裙带关系和繁重经济负担、并且在多语言现实面前只用西班牙语这一种语言的制度里存在信息不畅和经济能力限制的问题，在人口农村化以及地理、气候和文化特征差异明显的背景下存在城市化发展受到限制的问题，但民间社会，特别是土著人民，正在尽最大努力参与到选举的政治进程当中。

二. 厄瓜多尔⁷

17. 厄瓜多尔是一个多民族的、多种文化混杂的国家，14个民族和18个土著族裔共同生活在山川、平原和沿海地区。按照2010年人口普查的结果，全国总人口为14 483 399人，土著人口占到7%，大部分都在农村地区；而按照土著组织以及某些国际机构的估算，土著人口比例大约在24%到40%之间。

⁶ 参见拉蒙·罗恰·蒙罗伊的《走向玻利维亚的民主》，2013年2月9日。见http://www.lostiempos.com/diario/opiniones/columnistas/20130209/democracia-a-la-boliviana_201706_430771.html。

⁷ 利用费兰·卡布雷罗编写的内部文件作为素材，经过总结概括之后形成本文件的内容。

18. 关于基本需求未满足型的贫困人口比例，在 2001 年人口普查中，土著人口达到 89.9%，与之形成强烈对比的是，白人或混血人口占到 45%。到 2009 年，基本需求未得到满足的土著贫困人口比例下降到 70.3%，但仍然与其他族群贫困人口比例相差了三十多个百分点（白人贫困人口比例为 31.3%，混血人种贫困人口比例为 37.9%）。此外我们可以看出，按收入计算的贫困人口比例显示出，土著人的贫困状况变得更加严重（从 2006 年的 36.8% 提高到 2009 年的 45.8%）。⁸ 土著人民表现出较高的贫困程度，与他们占到全国半数的人口比例不大相称，这反映出他们在过去遭受到种族上的歧视。在国际范围内，按照开发署发布的《2013 年人类发展报告“南方的崛起：多元化世界中的人类进步”》，在对 186 个国家进行的 2012 年人类发展指数排名中，厄瓜多尔名列第 89 位，分值是 0.724，略低于拉美地区平均值 0.741，尽管如此，厄瓜多尔仍然居于高收入国家之列，当然也反映出国内存在经济不平等的问题。

19. 国家联盟运动和现任总统拉斐尔·科雷亚推行的“公民革命”虽然有先有后，但全都承受着国家重担和公共开支的压力。最重大的政治变革是，批准通过了以权利及其保障机制为基础的《2008 年宪法》。这是一个通过全民对话方式形成的宪法，土著运动极其渴望的恢复权利问题也被写入《宪法》，正如《宪法》第一条规定的那样，宣布厄瓜多尔是一个多民族和多种文化的国家。⁹

20. 通过现届政府的努力，在行使政治权利方面有了实质性的进展，尤其是土著专业人员已经在外交团体等部门担任公职。然而，随着政府的全面政策项目不断向前推进，国内也出现了日渐高涨的矛盾对立情绪。从一方面来讲，确实有所进步，例如对公共基础设施进行扩建改造，包括道路、水电站（新建八座水电站，包括原有的科卡科多-辛克雷水电站），或基多新机场等等；在医疗卫生和教育方面增加预算，以及提高国家服务的效率。但从另外一方面来看，某些土著领袖、群众组织和土著组织及其领袖认为，以成为某个传统政党的成员或者在国家体制内担任某个职务为幌子笼络和“哄骗”¹⁰ 土著领导人和领袖的做法，是令人反感的。例如，成立民族、社会运动和公民参与国务秘书处和亚马孙地区生态发展局，让人感觉这是在企图混入并且进一步分化土著运动、逐步破坏或解散土著机构（国家双语跨文化教育司、跨文化卫生局、厄瓜多尔各族人民发展委员会），以及无限期推迟新《宪法》赋予的要求事前协商的权利。除了民众抗议遭遇镇压之外，还包括借国内土著领导人之手实施镇压和审判。

⁸ 参见《公民革命中的贫困问题》，由胡安·庞塞和阿尔贝托·阿科斯塔合著，安第斯人民行动中心刊发（2010 年 12 月第 81 期）：7-19 页。

⁹ “厄瓜多尔是一个法治、平等、社会、民主、具有主权、独立、团结、多文多民族、政教分离的立宪国家。采用共和政体、非中央集权制度。”《厄瓜多尔共和国宪法》第一篇：“国家宪法基本要素”，第一章第 1 条。

¹⁰ 使用老百姓的口头语，为了表明历届政府某些领导人政治衰败和失信于民。

21. 与实现土著人民发展的世界观自相矛盾的地方，显然就是批准通过了关于大规模露天开采的《矿业法》，以及 2012 年 11 月批准通过了“第十一轮石油勘探项目”，对位于厄瓜多尔亚马孙地区(帕斯塔萨省和莫罗纳—圣地亚哥省)的 13 个石油区块进行招标，而土著人民则围绕着事前协商权问题，不仅在那些直接影响土著人民权利的行动和大规模项目上施加压力，还对《文化法》、《水资源法》、《土地法》等法律草案施加压力。

对土著人民的政治参与的反思

(a) 2013 年选举进程

22. 影响土著选民参加 2013 年选举的主要原因是，土著居民大多集中在农村地区并且交通不便，文盲问题(特别是妇女)，外国土著移民引起的选民登记和数据更新问题，以及没有普及身份证制度等等。

23. 土著运动指责称，各大党派利用收买或者笼络土著领袖的手段来分化瓦解土著运动的基础，也就是执行“发放锄头和铁锹”政策，委派地方土著干部担任公职，实施合伙造林和合伙播种计划，提供化肥和羊羔，以及增加人力发展补助。值得强调的是，在最近几届执政党的议员名单当中，很少出现土著人士的身影。由于缺少按民族类别统计的数据，所以很难确定土著民族参加投票或竞选的情况。

24. 2013 年选举的结果之一是，土著居民没有把选票投给土著政治运动，在土著人口聚居的村镇当中，只有 20%给帕恰库蒂克运动投了票。为什么厄瓜多尔土著居民不给土著党派投票呢？可能有以下几种原因：(1) 地利与人和因素：没有能力号召和团结一大批对传统政治不满的社会阶层；没有能力在那些受到其他政党拉拢的地方基层恢复影响力，特别是在亚马孙地区和山区；由于缺乏与基层社区联系以及担任领导职务的能力不足，使厄瓜多尔土著民族联合会的力量受到削弱。(2) 天时因素：没有能力避免当地候选人各自为战的情况；与人民民主运动(属于过去的“党主政治”派别，并且实行笼络利诱的做法)建立联盟不一定会获得好处；政治传播战略存在缺陷并且已经过时；政府政策对民间社会的影响，比如人力发展补助计划等等。除此之外，帕恰库蒂克运动的分裂和衰落也是造成土著民族投票分散的原因之一。

(b) 政治参与的历史

25. 土著组织已经成为土著社会运动的基地。在上世纪 80 年代，土著组织的力量得到加强，并且统一了思想，开始让土著人民提出的意见以及政策草案占据一席之地。厄瓜多尔土著人民曾经尝试通过建立基层组织来团结各方力量，最终凝聚成为厄瓜多尔土著民族联合会，该组织成立于上世纪 80 年代，是由土著人民组成的主要组织，并且也是唯一一个把各族人民的心声融和到政策草案当中的组织。

26. 帕恰库蒂克政治运动曾经与爱国社会党组成联盟，赢得了总统大选，把卢西奥·古铁雷斯送上总统宝座，因而有了为期六个月的“执政”经验，可以向国内外展现出土著人民在政治方面的潜在能力。举例来说，从这个联盟当中产生了拉美乃至世界历史上第一位印第安族裔的女外长。然而，卢西奥·古铁雷斯当上总统之后对帕恰库蒂克政治运动背信弃义，这成为联盟解体的主要原因。这种背信弃义的做法最终导致土著运动产生分裂。

27. 土著人以省长、委员、市长或议员身份参与政治活动，展现了党派民主化水平以及土著人民已经能够参与政治决策的喜人面貌。然而，这种参与还不够广泛，其中大部分是通过帕恰库蒂克运动和新国家运动获得的参与机会。

28. 在 2013 年议会选举中，当选为国会议员的 137 人中，仅有 5 人是由帕恰库蒂克政治运动和新国家运动联合提名的候选人，而其中只有 3 人自我认定为土著人。在 2009 年选举中，有 4 名帕恰库蒂克政治运动的代表当选，但由于缺少按民族类别分列的信息，因而关于 2009 年有 4 名国会议员是土著人的结论可能是错误的。之前的结果显示，帕恰库蒂克政治运动在议会的代表人数从 2009 年的 3.22% 下降到 2013-2016 届的 2.29%。

29. 土著人民在国内参政议政，意味着一个内化以及权利主体地位获得承认的进程。这种参与也是土著人争取获得和分享政治权利的部分过程。

30. 传统政治党派把“土著人民”问题以及他们的需求当作政治演讲和竞选演讲的话题。然而，在实际行动中却把严肃看待如何解决土著人民历史需求的问题排除在政府计划之外，并且还不让土著成员出现在做出决策的地方；特别是在人民选举的席位问题上，把他们排在提名名单的最后面。

31. 帕恰库蒂克运动已经成为一个开放包容的空间，在一直以来模糊不清的厄瓜多尔政治舞台上，开创了权力民主化和土著人民党派政治参与的重要先河。

三. 危地马拉¹¹

32. 危地马拉是一个多民族、多语言和多元文化的国家，境内居住着三个土著民族的人民：玛雅人、辛卡人和加里富纳人；以及安第斯人（混血人、白人和黑人）。其官方语言为西班牙语；但是《国家语言法》（2003 年）承认、尊重并要求在每个语言社区使用当地语言。该法承认存在 25 种语言，即 22 种玛雅语、加里富纳语、辛卡语和西班牙语；该法应被视为公共政策的语境基础。

¹¹ 选取的案件材料为：在危地马拉长达 12 年的政治选举历史过程中产生并发展起来的选举观察土著使命团。开发署，2012 年。

33. 2002 年普查(11 183 388 名居民)指出, 41.3%的人口为土著人。缺乏按种族变量分列的统计资料, 已经成为一项限制因素; 土著组织坚称, 土著人口的比例远大于官方数字。土著人主要集中在国内的西部省份——托托尼卡潘(97%)、索洛拉(96%)、基切(89%)、奇马尔特南戈(78%); 以及北部省份——上韦拉帕斯(90%)和下韦拉帕斯(90%)。

34. 危地马拉的不平等差距明显: “财富集中在拥有喷气机、直升机和豪华车的人手里。收入最高的五分之一人口掌握了将近三分之二的国民收入, 而收入最低的五分之一人口所得的不足 3%。缺乏经济竞争力, 享受着国家政策所赋予的特权, 财富积累不断加速, 这都是非法犯罪活动的产物, 包括贩毒、走私、洗钱、人口贩运和腐败, 这进一步加速拉大了不平等差距, 从而为非法犯罪开辟了市场并为其打开了社会提升的广泛渠道”。¹²

35. 1985 年的《危地马拉共和国政治宪法》以及 1996 年的《和平协定》均将危地马拉定义为一个多民族、多元文化和多语言国家。《关于土著人的特性和权利的协定》具有重大历史意义, 凸显了土著人民在为自己的充分权利得到承认, 以及迫切需要从跨文化角度对国家进行改革, 建设一个具备多文化能力的国家而斗争的前后效果。政府承诺会推动法律和机构改革, 促进、规范和保证这种参与; 尽管在 1999 年付出了巨大努力, 2012 年佩雷斯·莫利纳总统重新采纳了宪法改革案, 但是宪法改革仍是当前的一项挑战。

36. 尽管《共和国政治宪法》和国内日常法律法规在承认、尊重和宣扬多元文化方面有所进步, 并通过国家机关落到实处; 但是《共和国政治宪法》和《政党与选举法》并未把《和平协定》中许下的承诺载入其中, 也没有与将劳工组织第 169 号公约以及《土著人民权利宣言》等旨在促进土著人民积极参与的各类国际文书相结合。没有体现出多文化和跨文化的公民特定, 而这恰恰是危地马拉作为一个多元文化、多种族和多语言国家的基本条件。

土著人民的政治参与

37. 国内的选举参与度日益提高, 这在土著人的参与方面十分明显。同样, 参与大选的候选人中土著人比例也明显增大, 各政党也倾向于提名玛雅籍候选人; 土著人民本身也赢得了政治上的一席之地。激励土著人民参与选举的一个积极因素, 就是通过 2007 年开立了选举辖区(设在农村地区)并在 2011 年增加了辖区数量, 将选举权下放到了地方。

38. 在 2007 年的选举程序中, 有两名土著男子被提名为总统和副总统候选人。¹³ 与 2007 年相比, 2011 年选民登记册的全国平均增幅为 23%, 但是在土著人比较

¹² 同上。

¹³ 里格贝尔托·格麦参与竞选总统职位, 帕布罗·赛托参与竞选副总统职位。

集中的省份，这一增长率为 28%–34%。历经 1985 年和 2007 年的选举程序后，2011 年参与选举投票的土著人口更多。选举的平均参与率为 69.38%，但是，在土著人集中的省份，公民参与的平均比例为 74%，在市一级（土著人口比例超过 80%），这一参与率在 80%至 92%之间。

39. 无论是在选民登记人数上还是在参与选举投票比例上的增长，都可能有多种解释；可以从加强公民意识和行使投票权角度解释；也可以将之作为选举拉票活动的结果。需要承认的是，阿尔瓦罗·科隆政府(2008–2012 年)所开展的各类援助方案感动了人民，从以下方面认定其公民身份：身份等级、选民登记、动员投票和公民教育。但是，对土著投票和农村投票的分析十分重要，因为在 2007 年的选举程序中，这部分选票决定了总统选举的结果。之前的选举一直都取决于大城市选票的权重。在 2011 年，大城市的选票重新夺回了对总统选举结果的决定权。

40. 2011 年，在十名参与两轮制总统选举的人选中，有两名土著妇女候选人，分别参与共和国总统和副总统职位的竞选。¹⁴ 需要强调的是原住民政治运动(Winaq)的参选，这是国内首个土著人政党；其参选意义重大，因为这表明，尽管里戈韦塔·门楚，作为拉丁美洲首位角逐共和国总统职位的土著妇女，其参与具有历史性意义，但在危地马拉社会的一些领域中，无视土著人以及种族主义的陈规定型观念依然存在。

41. 在 1999 年至 2011 年期间，土著人在立法机关的政治参与比例在 10%–13%之间。土著妇女同期的参与比例为 0.6%–2.5%。在市一级，2003 年至 2011 年期间土著候选人在市政选举的胜出比例平均为 35%。现任总统，仅任命了一名土著籍部长以及两名土著籍省长(共 22 名省长)。上述情况是占危地马拉总人口 41.3%的土著人民代表名额不足的一种体现。

42. 土著人民在政治参与上的主要限制因素是：单一语言、文盲、不了解选举制度，不知道在哪里选举和如何投票的相关信息，投票场所基础设施不足，临时性选举机构缺乏民主化机制，政客拉选票，欺瞒选民，歧视老人和妇女。除此之外，还要加上其他方面的不足，例如盗用身份，在选举日政治宣传的分布情况，在转述选举结果时不使用当地方言，以及各政党的筹资制度方面的限制。

对土著人民的政治参与的反思

43. 从最高选举法院中可以看到，在后勤和技术机制上取得了重大进展，但是，仍然存在种族主义思想和对土著人民的歧视。尽管已经努力开辟市政选举的选区

¹⁴ 诺贝尔和平奖得主里戈韦塔·门楚，由原住民政治运动提名竞选总统，劳拉·雷耶斯被民主革新党提名竞选副总统。

并不断增加选区数量，以便让投票地点距离农村地区较近，但是基础设施条件以及对选民的重视度与中心城市相比仍存在严重的劣势。

44. 针对土著人民的各种歧视性表现仍然是一个普遍性和结构性的现象，导致土著人民处于二等公民的地位，正如土著选举观察团(使命团驻危地马拉代表处)在其四次国家报告中所介绍的那样；在一个高度依赖裙带关系和费钱的政党体系中，土著人在信息资讯和经济实力上十分有限，在多语种现实下仅采用西班牙语这一单一语种，在一个以农村为主体的国家中，选举主要在城市开展，从地理、气候和文化上拉大了农村人参与选举的距离。危地马拉社会所面临的这一弊端体现在土著人很少能在选举职位中胜出，土著妇女更是如此。在四次选举程序中，13%已经是国会中土著议员当选的最高比例，而土著妇女最高仅为 2.5%。年轻人的参与已经成为一种后勤保障手段，而没有真正的参与空间。

45. 土著运动取得的成就之一，就是将土著问题列为了一个公共政策讨论话题。在大选、地方候选人提名和地方选举职位上，土著人的参与度有所提高。尽管如此，需要分析一下土著投票的质量，即土著人是有自主意识地投票还是在选举拉票运动中盲从的投票。作为选举对象，土著候选人仍然处于从属地位，胜出的几率很小。我们面临的挑战在于要找到在更好的条件下、更有机会胜出的参与方式，以有机会参与公共治理。

46. 原住民政治运动的参与意味着在危地马拉政党活力方面取得了进步，成为土著人有能力创立一个政治党派并赢得政治席位的一个证明。原住民政治运动是由诺贝尔和平奖得主里戈韦塔·门楚创立的；其创办是基于多元化视角，重拾了“人民的力量”这一理念，提议转变政治制度，基于居民的实际情况实现民主。在该党于 1997 年联合一个左翼政党首次参与竞选时，在总统选举中获得了 2.77% 的支持率，并在国会中获得了一个席位。2011 年，原住民政治运动首次作为政党参选，与其他几个左翼政党结成了广泛阵线，在总统选举中获得了 3.2% 的支持率，并在共和国国会中获得一个议席。

47. 原住民政治运动的一个限制因素，就是该政党是在一个以砸钱拉选票和政治裙带关系为特色的政党体系中参与竞选。政党运作所凭仗的就是私人资助和凭特权操控媒体。

四. 墨西哥¹⁵

48. 墨西哥是一个多元文化国家，由 68 个土著民族组成，共有 364 种语言变体。¹⁶ 根据 2010 年人口和住房普查(国家统计和地理研究所)，有 690 万人说国内 68 种土著语中的其中一种，有 1 110 万人生活在土著家庭中，占到国内人口数的 9.9%。基于 2010 年普查进一步开展的问卷调查结果显示，1 570 万人认为自己属于土著人。¹⁷ 墨西哥土著人口主要聚居在墨西哥南部和东南部的六个联邦实体。瓦哈卡是土著人口最多的联邦州，接下来是恰帕斯和韦拉克鲁斯，其土著人口均超过 100 万；墨西哥州和尤卡坦州均超过 98.5 万。

49. 在墨西哥 2 456 个县市中，有 624 个县市的土著人口比例超过 40%，这些县市集中了 58.3% 的土著人口。不过土著人口大多数生活在农村地区。

50. 在发展问题上，所有普查指标显示，土著人的生活条件仍低于全国平均水平。在极端贫困方面，2010 年土著人的极端贫困率为 39%，而全国平均水平为 10.5%；土著人的文盲率为 21.5%，而全国平均水平为 6.9%。土著人各项发展指标与其余人口相比有显著差距。开发署的《2013 年人类发展报告“南方的崛起：多元化世界中的人类进步”》将墨西哥的排名定为 186 个国家中的第 61 位，其人类发展指数是 0.775，远高于拉丁美洲 0.741 的平均水平，这属于一个较高的人类发展指数值。这一数据清楚地反映出在公共政策实施上的不公平以及土著人在历史上一直受排斥的情况。

51. 墨西哥承认《墨西哥合众国政治宪法》以及相关国际文书中所载的文化多样性和土著人民的权利。

52. 自 2011 年宪法改革以来，墨西哥《宪法》以及墨西哥加入的各项国际条约中所载的人权应当被法官采纳，其效力高于其他与之相悖的规定。国家最高司法法院的裁定可作为判例采用。

土著人民的政治参与

53. 墨西哥《宪法》第 2 条规定土著人民可以自主“(……)根据传统的法规、程序和习俗，选举机构或代表建立自己形式的政府”。该款保障土著社区有权根据其自身的法规监管体系来选择其当局。通过承认这一点，土著社区或县市可以通

¹⁵ 对第 192-2012 期咨询报告。《视界讨论：土著地区的选举观察》。维克托·莱昂内尔·胡安·马丁内斯。

¹⁶ 国家土著人民发展委员会。

¹⁷ 土著人(PI)是指所有构成土著家庭成员的人；也就是说，如果家庭中的户主、配偶和/或长辈(父母、继父母、祖父母、曾祖父母、高祖父母、岳父母)中有人说土著语，那么家中所有人均被视为土著人。此外，土著人还包括那些声称说某种土著语但是不属于此类家庭的人员。这一标准适用于 2010 年人口和住房普查(国家统计和地理研究所)。

过其内部监管体系、政党体系或者以混合的模式来选举出其政府。然而，现实情况并非如此。

54. 恰帕斯州选举观察员网络的一项分析显示：政党妇女领袖受到操纵，接受馈赠成为自然现象，妇女感觉竞选运动是在候选人和选举承诺所营造的形象基础上开展的；造成贫困的结构性条件包括身为妇女、有性别倾向的语言，在竞选运动中滥用土著妇女的形象，男性候选人和女性候选人见报率的差异，当然还有在讨论和运动宣传造势时确保性别议程话题。上述情况引发了质疑，即土著妇女参选是否是一种行使其政治权利的方式，或者是一种胁迫或者贿选的表现。同样，从政党角度看，存在恐吓手法，也利用各种旨在消除赤贫的方案来拉选票，贿选，或者更有甚者，以短期利益来换取选票，换句话说，就是利用政治裙带关系。

55. 目前，墨西哥的选举动态呈现出双重性。联邦、州和市一级的选举采用代议制民主自由制度，这些选举程序本身尊重和/或结合了土著的传统政治习俗及其参与式的民主模式；此外也落实了土著人民的自决权以及自主选举社区一级的地方政府的权利。土著人民在宪法承认的两个体系中行使其公民权利：在传统体系中，土著人被作为集体性、多元文化、民族性公民主体；在民主体系中，作为自由的公民，通过投票行使其权利。这种选举做法是构思和行使公民权利的两种不同方式共存的证据，这一进程尽管缓慢，但已经在进行中。

56. 土著人行使政治权利的动态分为数个层面：社区、市、州和联邦层面。在这方面，社区一级的政府和选举体系并未得到联邦宪法的承认。但是，在多个联邦实体中，社区地位得到了承认并属于州级政治组织的重要组成部分。圣路易斯波托西州(社区)、格雷罗州(警察局)、尤卡坦州(乡镇)、塔巴斯科州(综合中心)、特拉斯卡拉州(副主席团)和瓦哈拉州(社区)的情况就是如此。

57. 尽管国内土著人口占了很大比重，但是土著人在立法机关中的参与有限，在国家政党全貌中并没有体现出来。迄今没有全国性的土著政党，也没有独立候选人，因此土著人在联邦或国家一级拥有代表席位的可能性很小。

58. 自(上世纪)九十年代末以来，国家试图促进土著人民在合众国国会中的代表比例。为此提出了相关建议，例如设立包含土著候选人的第六选区，强制要求政党在土著人占总人口数的 40%以上的选区内，确保土著参与比例，通过让各政党和政治联盟向联邦选举机构提交的名单中包含土著候选人，在合众国国会中落实比例代表制原则。

59. 2005 年 2 月，联邦选举机构的总理事会批准了对全国 300 个选区的地域划分办法，以用于选举程序，并首次将土著人口包含在内。其结果是，划定了 28 个土著选区，在这些选区中土著人口占到选区总人口数的 40%或以上。

60. 在区域或国家的政治逻辑中，在监管体系上享有合法性和稳定性的社区得以单独维持其本身的支持偏好，也就是说，这些偏好可以用于社区以外的选举(市

一级的政府和市政议员选举，省一级的省长和议员选举，以及联邦一级的众议员、参议员或总统选举)，这样，政党就不会被视作对社区稳定的威胁；甚至在一些社区还存在党委会或者党派结构。

61. 有时候，可能出现外部选举投票能够达成共识，集体支持这个或者那个党派的情况；可能对社区领袖和从政人士的人选进行操纵；也可能成为一种对最佳干预进行分析的集体机制，这种选择最符合公共事业经营或者公共资源运作模式，可造福于社区。

62. 相反，在监管体系受到冲突状况冲击的社区或者存在深层次的差异和意识形态多元化的社区，政治团体或者党派的认同确实在选举竞争、政治立场和候选人提名中发挥着关键作用。不能一概而论，消极地认为政党的存在导致了社区的分裂，尽管有时候确实如此。

对土著人民的政治参与的反思

63. 土著运动清楚表明，为争取自决权而进行的抗争必然会导致市一级政治权力的纷争；一旦权力掌握在了社区的手中，那么就可以根据社区本身的基本需要进行规划。

64. 各类国家法律法规都承认应当加入政治自主权，但在实践中，并没有办法可行。瓦哈拉州的情况比较突出，该州开展了七次选举程序，有 418 个县市已经根据其本身的内部监管体系选出了市政府班子。这意味着在政治和选举制度上的一个重大进步，这对于任何一个民主实体来说都是至关重要的。

65. 土著领袖渴望在州议会中占据一席之地，他们通过某个国家级或者州一级的政党来实现这一点。他们在这些党派中的政治影响力取决于这些政党的开放程度，以及/或者土著人本身的领导能力。当前的争论点在于是否要设立州一级的土著议会或者设立专门的选区。

66. 在官方选举制度中的土著政治参与存在争论并提出了一些挑战，其中，关于独立候选人资格的建议，开启了传统政党逻辑之外的政治代表方式的广泛可能性。全国土著运动提出了一项宪法改革案，以设立土著选区，由此出现了根据比例代表制原则选出的议员，这被称为多名制，与其在选举中的排名不相称。

一般性思考

“要在短时间内改变几个世纪以来的种族中心主义和种族主义观点，从排他性、局限性的政治实践和理论转变为不太民主的民主，这并未易事”。

维克托·乌戈·卡德纳斯

玻利维亚土著籍社会学家和政治家

67. 在拉丁美洲占主导地位的经济模式将国内生产总值视作衡量进步的主要指标，这一参数已经扭曲了进步和福利的真正含义。对生态系统的破坏、生物多样性的丧失以及语言和文化多样性的流失，这些作为经济模式失败的结果，被排除在报表之外。

68. 开发署发布了《2013年人类发展报告“南方的崛起：多元化世界中的人类进步”》，其中，“南方的崛起”一词表明发展中国家的不平等已经有所减轻，大经济体得到了加速发展，从而改善了其居民的生活质量。尽管拉丁美洲地区已经减少了不平等差距，并且在区域层面上，已经在落实千年发展目标的既定目标方面取得了进展，但当地土著人民的情况并非如此。在被研究的这些国家中，土著人民的人类发展指数远低于其所在国家的全国平均水平。

69. 近几十年来，拉丁美洲的土著人民已经对现行的发展模式以及这些模式所带来的民主类型产生了严重质疑。土著人民已经变成了社会主体，并构成了积极的政治主体，他们越来越质疑社会，认为他们所生活的社会具有排他性、信奉种族主义、不懂历史、拒绝正视多样性、拒绝承认持不同于国内主流的种族隔离模式所宣扬的文化和世界观的社会主体的存在。听取这些质疑并采取切实行动来做出改变，这是拉丁美洲民主国家所面临的挑战。但是土著人民，特别是土著妇女和年轻人也面临一项挑战，即让政府听到他们的声音并对政府产生影响，使政府能够尊重和落实其政治权利。这正是关于重塑国家的争论点所在，土著人以此为堡垒坚持抗争，在各类已有的组织形式中处处可见当地土著人的抵抗。

70. 选举程序，作为民主国家最引人注目的部分，是环环相扣的民主机构链条中的最后一环；然而，在一些拉丁美洲的民主国家中，选举已经沦落成为一个简单的“竞选主义”。在一个高度依赖裙带关系和费钱的政党体系中，土著人在信息资讯和经济实力上十分有限，在多语种现实下仅采用西班牙语这一单一语种，在一个以农村为主体的国家中，选举主要在城市开展，从地理、气候和文化上拉大了农村人参与选举的距离，这些都是证明。

71. 帕恰库蒂克模式适用于厄瓜多尔，Xe1-ju 模式适用于克萨尔特南戈的基切人世界，在危地马拉是一种政治尊严的表现。也就是说，这些模式超越了选举结果，展现出在依靠裙带关系、以金钱开路和单一文化制的选举制度中，土著领导模式的参与能力和竞争力；这些模式基于全新的观念，为克里奥尔政治注入了新活力，并对其价值观进行了革新。但是，2013年的选举揭示出了革新提名人选和选举策略的必要性。

72. 换言之，拉丁美洲的民主尚未圆满完成其使命；土著人民所知道的民主，就是选举框架中所表现出来的民主，这种民主加剧了不平等和不公平，这种民主是由崇尚种族主义、排斥异族和盲目自大的政府所实施的。

73. 尽管如此，从被分析国家的层面看，在选举民主方面有所进步，即将选举民主理解为公民通过选举出市长、议员、行政长官或总统而定期实施的民主。也就是说，人们可以从决策者制定的名单中选出一名候选人。在民主方面，公民通过投票箱行使其选举权和被选举权，人们在观念中所设想的是，公民通过投票选出其代表，给予代表信任，希望代表们在行使权力时做出使大家共同受益的决策。

74. 自在拉丁美洲建立起民主政权以来，土著人民已经参与了政治，在一些情况下，土著人的政治参与是以个人方式，通过加入各类政党实现的。但是，需要强调的是，从危地马拉的情况看，土著人已经参与到了各类公民委员会中，而从危地马拉和墨西哥的情况看，政治参与体现在各类原住民本身特有的政治组织形式中。公民委员会就是一种社会运动，可以理顺不同于传统政党的政治价值观，特别是在地方层面上。各种社区组织或原住民当局已经在谋求当地的福利方面充分发挥了关键作用。

75. 通过在传统政党的政治参与中的经验，有意针对土著人出台相关政治项目，以响应传统上被排斥在社会政策之外的人民和团体的需要。换言之，有必要生成包容性民主，响应多民族、多语言和多元文化社会的特性。较为突出的经验就是厄瓜多尔的帕恰库蒂克政治运动(始于1995年)和危地马拉的原住民政治运动(始于2007年)。值得一提的是，Xe1-jú公民委员会(以玛雅—基切人为基础)的地方政治参与模式于1972年出现在危地马拉的克萨尔特南戈市；这是国内历史最悠久的政治组织，已经成为一个政治教育学院，此外还连续两届在市长选举中胜出。

76. 尽管土著人民在政治包容和参与方面取得了一定的进步和成就，在创立公共机构和接受国际文书(例如劳工组织第169号《土著和部落居民公约》以及联合国的《土著人民权利宣言》)方面仍有需要土著人民克服的种种挑战，以便使政治参与成为一个更好的载体，从而推进落实其需求并改善民主：

(a) 推进必要的法律改革，使土著人民的权利以及国家的跨文化特性得到承认。迫切需要改革宪法和/或选举法。在宪法改革方面，应承认土著人民的民族自决权和自治权。《宣言》在危地马拉的逐步落实，强且反映出正在谋求建立一个土著人充分参与的国家制宪大会。在选举改革方面，关键是要改变政党和选举活动的筹资制度，为土著人、妇女和青年参与政党和地方公民委员会、参与各类需要通过选举程序产生的政府机关开辟出真正的空间。这意味着土著人有能力结合其当地实际情况，考虑到美洲大陆和全球局势，参与区域和国家建设进程。在必要情况下，在与国家政治体系保持长期对话和相互尊重的前提下，承认社区和土著当局在基层的自治权。

(b) 重视并鼓励发展妇女的素质和领导能力，当前，相对于女领导而言，还是更偏向于接受男性的领导。

(c) 找到在土著人民、私营部门、议会和政府之间开展与行政和立法决策相关的政治对话机制，以减轻当前由于对土著领地内现有战略资源(水、森林和地下资源)的勘探和开发所导致的冲突。

(d) 承认并尊重公民的差异性，换句话说，承认跨文化民主，促进土著人民的充分参与，既要参与法律的制定和实施，承认土著人自身的机制，也要参与既有机构的领导层和公共政策规划。
