



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2003/90
21 January 2003
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
第五十九届会议
临时议程项目 15

土 著 问 题

人权与土著问题

土著人民人权和基本自由情况特别报告员

罗道弗·斯泰芬哈根根据委员会

第 2002/65 号决议提出的报告 *

* 根据大会第 53/208 B 号决议第 8 段，本文件迟交是为了尽量列入最新资料。

内 容 提 要

土著人民人权和基本自由情况特别报告员自从编写并向人权委员会提交了首次年度报告以来，正式访问了危地马拉(2002年9月)和菲律宾(2002年12月)，考察了土著的人权状况。访问报告分别载于 E/CN.4/2003/90/Add.2 号和 E/CN.4/2003/90/Add.3 号文件。他还访问了博茨瓦纳(2002年1月)、墨西哥(2002年4月)和日本(2002年12月)的土著社区。

如他在提交人权委员会的首份报告(E/CN.4/2002/97)中所述，本报告的论述焦点是大规模或重大发展项目对土著及其社区的人权和基本自由的影响问题。在土著居民问题工作组和土著问题常设论坛上，许多土著代表反复指出，这一问题对土著充分享受各项人权至为重要。“重大发展项目”应被理解为投入国内外公共和/或私人资金，以便建立或改进某地的基础设施，使生产活动发生根本性变化，改变土地的使用和产权，大规模利用包括底土资源在内的自然资源、开展市区建设、兴建厂矿或炼矿厂、开发旅游业、建造港口设施、建立军事基地以及开展类似活动等。

只要是在土著聚居区开展这些活动，土著社区就有可能发生深刻的社会经济变化，而负责这些项目的当局往往并不太明白、更预料不到这样的变化。大规模发展项目肯定会影响土著的生活环境。影响有时是正面的，但往往是负面的，且会造成巨大损失。不管怎样，绝不能忽视其影响。土著据说付出了过于高昂的代价，受到了资源密集型工业、资源采掘业、大型水坝和其他基础设施项目、伐木业、种植园、生物勘探、工业化捕鱼和农业生产、开发生态旅游业以及强加的环境保护项目的影响。

建造对土著地区造成影响的大规模多用途水坝是最典型的例子。本报告主要论述这一问题，说明水坝对哥斯达黎加、智利、哥伦比亚、印度和菲律宾等国的土著产生的影响。本报告还阐述了其他类大型发展活动(如中美洲实行的 **Puebla Panama** 计划)对土著权利造成的影响。这些项目对土著的人权造成的主要影响有：丧失传统居住地或土地，遭驱逐，迁移并最终在异地重新定居，耗尽自身的生存和文化延续所需的资源，传统环境被毁或遭污染，社会解体，社区分崩离析，健康和营养受到持久性不利影响，有时还遭到骚扰和虐待等。

在土著地区执行发展项目时，必须极为重视土著及其社区的人权。政府在审查土著社区任何发展项目的目标、成本和收益时，尤其在打算投入大量私人或公共资金时，应将土著的人权视为一项关键因素。必须在评估重大发展项目预计结果时考虑到重大发展项目可能会对土著社区的生活、特征、社会组织和福利产生的持久性经济、社会和文化影响，并且必须不断紧密注意这类影响。大型发展项目可能会影响到健康与营养状况、迁移和重新定居、经济活动改变、生活水平、文化嬗变、社会心理状况等。应尤其关注妇女和儿童的状况。

特别报告员建议各国政府和企业界与土著及其土著组织密切合作，力求就发展战略和项目达成共识，并设立适当的机构处理这些事务。土著组织应努力在早期公开发表对大型发展项目的意见，并愿与政府、多边供资机构和私营公司一道设法适当解决有争议的问题。特别报告员敦促非政府组织支持这类努力，协助从人权角度制定和推动其他可行的发展战略和项目。

在执行重大发展项目期间土著、政府、企业之间的有争议的问题应始终通过民主管理、公开对话和谈判来处理，而绝不应主要作为国家安全以及法律与秩序问题来解决。否则，往往会引致践踏土著社区人权的军事行动或警察行动。诸如开发银行以及在实地开展工作的联合国机构等国际组织应始终积极协助土著及其社区，将人权作为围绕土著地区重大发展项目进行发展合作的主要核心。

本报告增编一概述了特别报告员自委员会第五十八届会议以来收到并处理的据称土著的人权遭到侵犯的来文。

导 言

1. 人权委员会第 2001/57 号决议确定了本特别报告员的职权。

2. 2002 年 4 月 15 日, 特别报告员 Rodolfo Stavenhagen 向委员会提交了首份年度报告(E/CN.4/2002/97 和 Add.1), 其中介绍了他将开展的一些活动。根据委员会第 2002/65 号决议, 他现谨向委员会提交第二份年度报告。

3. 自完成首份报告以来, 特别报告员继续收集了土著人权情况, 跟踪了联合国系统的有关活动, 参加了与特别报告员负责的事务直接相关的国家和国际会议、研讨会、评估会议、讲习班以及类似活动, 并研究了首份报告所述的影响土著的一些重大问题(E/CN.4/2002/97, 第 113 段)。他还正式访问了危地马拉(2002 年 9 月 2 日至 12 日)和菲律宾(2002 年 12 月 2 日至 11 日)。国别访问报告分别载于 E/CN.4/2003/90/Add.2 号文件和 Add.3 号文件。另外, 他还在参加其他活动时顺访了博茨瓦纳(2002 年 1 月)、墨西哥(2002 年 4 月)和日本(2002 年 11 月), 考察了当地土著的状况。

4. 特别报告员参加了于 2002 年 5 月在纽约举行的土著问题常设论坛的首届会议和于 2002 年 7 月在日内瓦举行的土著居民问题工作组第二十届会议。他还参加了其他有关活动, 并在学术机构讲述了与其任务有关的专题。更重要的是, 他与世界各地的许多土著组织和人权组织建立了联系。这些组织向他提供了宝贵的资料和文献。他特别感激响应他索要资料的呼吁和填写了他在委员会去年届会之后寄出的多份专题调查表的政府、土著组织、联合国机构、研究机构以及有关个人。

5. 本报告将主要论述重大发展项目对土著社区人权和基本自由的影响。这是土著特别关注的重大专题。必须指出的是, 土著代表多年来在土著居民问题工作组届会上的许多发言频频提到这类项目对人权造成的影响。国家和国际机构对此专题作了大量学术研究、实地考察和评估, 有关专业文献越来越多。在常设论坛的首届会议上, 人权事务高级专员办事处(人权高专办)与世界银行一道围绕这一专题组织了一次专家讨论会。联合国开发计划署以及各区域开发银行等其他多边机构也积累了有关资料。一些国家研究了这些项目造成的长期影响, 并提供了关于长期变化情况的有用资料。

一、大规模或重大发展项目对土著社区的人权和基本自由造成的影响

6. “重大发展项目”应被理解为投入国内或国外公共和/或私人资金，以便建立或改进某地的基础设施，使生产活动发生长远的根本性变化，改变土地的使用和产权，大规模利用包括底土资源在内的自然资源、开展市区建设、兴建厂矿或炼钢厂、开发旅游业、建造港口设施、建立军事基地以及开展类似活动等。这类项目的目的多种多样，从促进经济增长，到防洪泄洪，发电和提供其他能源，改进运输网络，推动出口赚汇，建立新定居点，保障国家安全，为当地居民创造就业和创收机会等，不一而足。

7. 土著主要住在农村。他们在农村得以维持社区生活方式及其传统文化，未受到凶猛的经济和生态环境领域剧变的冲击。但在过去几十年来，随着中央政府、大公司和多边供资机构将注意力转向所谓的未开发地区，在那里开采自然资源，兴建种植园和工厂，开发旅游活动，建造港口、交通枢纽或城市，建立运输网络，建设多用途水坝，设立军事基地，或划定有毒废料垃圾场等，情况急转直下。在土著聚居区执行这类发展项目时土著社区可能会发生深刻的社会和经济变化，而负责推动这些项目的当局往往并不太了解这些变化，更预见不到这些变化。大规模发展项目定会影响土著的生活环境。有时会有正面影响，但往往会造成毁灭性的后果。不管怎么样，绝不能忽视这类影响。

8. 通常很少有政府在规划重大发展项目时顾及土著的权益。项目成熟可能会花好几年时间，时间长短得视项目特性而定。在项目筹划过程中，有关方面很少与土著磋商。随着项目的逐渐成熟，考虑得较多的是压倒一切的“国家利益”或如何根据市场要求来开拓新的经济活动和最高限度地提高生产率和赚取最大利润。参与规划和执行这类项目的多边金融机构曾长期支持这一做法。结果，包括土著在内的许多人对社会与环境问题的关注未获必要重视。

9. 随着多边机构、国家政府和企业界开始重视土著所关注的问题，情况产生了变化。在国际上，国际劳工组织 1989 年通过的《土著和部落民族公约》(第 169 号)规定：

“第七条

“2. 有关民族有权决定自身发展进程的优先顺序，因为这将影响到他们的生活、信仰、制度和精神福利以及他们所占用以其他方式使用的土地，并有权在可能的范围内对其经济、社会和文化发展行使管理。此外，他们还应参与对其可能产生直接影响的国家 and 地区发展计划与方案的制订、实施和评价……

“……

“3. 各政府应保证，凡适宜时，与有关民族合作，开展调查研究，以估价按计划进行的发展活动对这些民族所产生的社会、精神、文化和环境影响。这些调查研究的结果应被视为实施这些活动的基本标准。

“4. 各政府应与有关民族合作，采取措施，保护并保持他们居住地域的环境。”

10. 许多国际会议(如 1992 年里约热内卢土地首脑会议和 2002 年约翰内斯堡可持续发展问题世界首脑会议)以这种或那种方式重申了这类权利。世界银行正制定新的业务政策，主张需由土著参与可能对其产生影响的发展项目。美洲开发银行也制定了类似的活动方针。另外，有几国已颁布了相关法律。

11. 土著最关注这些重大问题。最近的一份研究报告指出，“只要土著的人权得不到充分承认，而且如果土著被置于一旁，不能参与影响其生活的决策的话，土著将受到发展方案十分沉重的影响。”¹ 另外，土著称，“随着地球资源承受的压力越来越大，在采矿、石油和煤气开发、大型水坝以及其他基础设施项目、伐木和种植、生物勘探、工业化捕鱼和耕作等资源密集型和靠开发资源的行业和活动中以及生态旅游和强制性环境保护项目中，土著付出了极为沉重的代价。”² 本报告将集中讨论建造大型水坝问题。关于这一具体问题，世界水坝委员会发现：

“大坝对土著和部落居民的生活、生计、文化和精神生活造成了严重后果。由于结构不平等、文化不协调、遭受歧视以及在经济和政治上处于边缘地位，土著和部落居民遭到忽视，得不到公正待遇，往往不仅无法分享大坝的好处，反而受到十分不利的影响。”³

12. 其中许多项目位于土著祖辈相传的土地上，因此，毫不奇怪，这当然会引起土地权、对使用土地的事先同意权、参与这类项目执行工作的决策权、分享潜在好处权、以及土著的自决权等问题。所以，在土著居民问题工作组第二十届会议上，“……几乎所有土著与会者都说，他们的自决权是实现所有其他人权的一项先决条件，必须将其视为保障自治的基石，只有这样，他们才能参与对其有直接影响的决策程序。因此，他们重申了自决权与土地权和自然资源权、保护文化属性权以及语言权和教育权等其他各种土著人权问题之间的固有联系。”⁴

13. 土著自由、事先知情同意的权利仍是令人关注的一项关键问题。土著地区大规模发展项目的许多重大决定往往不符合国际劳工组织《第 169 号公约》第六条的明确规定。该《公约》第六条规定，各国政府应该：

“(a) 当考虑立法或行政措施时，通过适当的程序，特别是通过其代表机构，与可能受直接影响的有关民族进行磋商；

“(b) 确立各种途径，以使这些民族可以自由地，至少是与人口中其他部分人同等地参与各级负责制订与其有关的政策和计划的选举机构以及行政和其他机构的决策……。”

14. 另外，联合国土著人民权利宣言草案第二十条也规定，各国在批准影响土著的土地、领地以及其他资源尤其是涉及矿物、水或其他资源的开采、利用或开发工作的任何项目之前，应先征得有关人民的自由和知情的同意。⁵ 美洲土著人民宣言草案第二十一条第(2)款也作了类似的规定。于 2001 年 12 月 5 日至 7 日在日内瓦举行的土著人民、私营部门自然资源、能源和矿业公司与人权专题研讨会在其建议中也强调了自由、事先和知情同意原则的重要性。⁶

15. 一些国家的立法也在往此方向发展。1987 年修订的澳大利亚《1976 年(北部地区)土著土地权利法》不仅确认土著拥有土地权，而且还规定土著有权在 5 年内对采矿项目行使否决权。此外，在有关土地的传统所有人都理解采矿或建路计划的性质和目的并同意这些计划之前，代表土著土地所有人利益的土地委员会不得同意开展采矿或修路活动。⁷

16. 菲律宾《1997 年土著人民权利法》确认土著对其祖辈相传的土地享有权利并对其传统土地享有土地所有权。菲律宾法律还规定开发商或公司在开展以下一些活动时必须征得土著自由、事先和知情同意：(a) 自然资源的开采、开发和使

用；(b) 研究与生物勘探；(c) 人口迁移；(d) 考古勘察；(e) 以社区为基础的森林管理；以及(f) 军人进驻。⁸

17. 哥伦比亚宪法法院在关于土著传统土地上的自然资源开发问题的 T-652-98 号判决中宣称，“……土著享有基本权利。如果国家不保障其生存权，这些社区将不能实现《宪法》所规定的文化、社会和经济完整权”。⁹ 2001 年修订的《墨西哥宪法》第二条确认土著社区的土地权，但土著社区的土地权不应影响“第三方”的权利。土著组织和法学家认为，这项法律限制从确认土著集体权利的角度来看是项倒退规定。

18. 事实上，特别报告员注意到，许多已获确认的土著法定权利实际上并未得到充分落实，因为其法定权利并未体现在法庭中法官的最后裁决上，有的新法律实际上削弱或减弱了原先法律即确定的权利。在土著居民问题工作组会议上，土著代表即表达了这一关注。¹⁰ 就澳大利亚在这方面出现的倒退情况，消除种族歧视委员会建议“……继续密切注视州和地区任何其他法案，确保不进一步降低对土著权利的保护。”¹¹

19. 在联合国以及其他各种论坛上，土著组织就重大发展项目对土著的环境、生计、生活方式和生存造成的不利影响表示忧虑。它们经常提到土著社区丧失土地和居住地问题。缺乏对其自然资源的控制权已成为土著普遍的忧虑。这些项目往往会造成对水坝、机场、野生动物保留地、旅游点、采矿、管道、主要公路等有所妨碍的土著社区被迫迁移和重新定居。结果，越来越常发生侵犯公民权利和政治权利以及经济、社会和文化权利现象，迫使土著举行大规模抗议示威或抵抗活动，以提请公众注意土著的窘境。另外，他们还向司法系统求助或呼吁采取行政补救措施，以及在政界游说等。

20. 我们审查了最近提起的关于重大发展项目的计划或执行活动据称侵犯了土著人权的几起申诉案，并注意到了世界各地发生的若干重大事件。澳大利亚高等法院于 2002 年 8 月 8 日对首次于 1994 年提起的 Miriuwung-Gajerrong 土著土地权诉讼案作出了历史性判决，否认土著对该地区的任何矿物和石油资源拥有所有权。该法院多数法官认定，土著所有权并不适用于澳大利亚西部 Argyl 地区钻石矿的租约或 Ord 河灌溉项目。¹² 智利的 Mapuche 人声称伐木业跨国公司使其面临人口灭绝和文化迷失的厄运。¹³ 肯尼亚一土著社区向土著居民问题工作组报告

说，“由于采矿、伐木、石油勘探、对我们居住地的私有化以及旅游等所谓发展项目，今天我们的文化和土地继续遭到毁坏。”¹⁴ 美利坚合众国俄克拉何马州 Kickapoo Nation 因有关方面即将兴建从加拿大通往墨西哥的高速公路，现正挣扎求存，为维护其土地和水资源的质量奔走呼号。据报厄瓜多尔境内的石油开采活动促进了该国石油经济的整合，但结果打破了土著社区的传统文化和政治结构。¹⁵ 日本在 Ainu 人视为圣地的 Nibutani 建造一座水电坝，致使 Ainu 人的传统文化毁灭和神圣的礼仪场所的消逝。另外，有些家庭囿于贫困把地卖给政府，在社区中引起分歧，这进一步削弱了长辈与晚辈之间的纽带。¹⁶

21. 据说苏里南存在土著和部落民权利得不到承认或尊重的严重问题。该国约有 75,000 名土著和部落民(Maroons)，占全国人口的 14%。他们住在“内地”的森林地区，在国内受到种种歧视。政府在向社会发展问题世界首脑会议汇报情况时，确认在其传统土地上开发自然资源涉及这些人的利益，并承认土著参与这些问题决策工作的程度“有待改进”。在该国，从法律上来说，土著居住地属于国家，国家可以授予私人土地所有权。土著和部落土地、居住地和资源不受法律承认。国内外公司在未获各种土著和部落社区事先同意或其参与的情况下开展的采矿(开采黄金和铝土)和伐木活动对这些社区造成了影响。结果，许多村民被迫迁移他地，环境遭到破坏，人们的传统生计、健康、社会组织和文化被毁。土著和部落社区虽向本国政府以及美洲保护人权系统(即美洲人权法院和美洲人权委员会)多次发出呼吁，但仍未获得所需的保护。¹⁷

22. 在马来西亚，有关方面在建造 Bakun 水坝时毁掉了 80,000 公顷的热带雨林，据说导致 15 个社区的 5,000-8,000 名土著被迫迁离。¹⁸ 在印度的 Manipur，建造 25 座水电站据说迫使当地的土著迁离。¹⁹ 在印度 Jharkhang 邦，数以千计的 Santhal Adivasi 家庭据说因有关方面在未作出适当赔偿或给予经济保障的情况下采矿而流离失所。²⁰ 在泰国，包括 Karen 族在内的几支山地部落据说被迫迁离国家公园。²¹ 夏威夷的旅游开发致使土著被迫迁离，生活越来越窘困。²² 亚洲土著代表在土著居民问题工作组会议上指出，“……由于各种冲突和开发活动，许多人在境内或境外流离失所。在未经磋商的情况下执行不适当的发展项目对(土著)儿童和青年造成了严重后果。”²³

23. 非洲土著也被逐出其传统土地。设立国家公园或野生动物保留地迫使人们离乡背井。例如，肯尼亚的 **Boran** 人指出，**Isiolo** 地区的 4 块保留地被吞并影响了牧民以前使用的重要牧场和水源。另外，肯尼亚的 **Keiyo** 族土著也报告说，由于当地的采矿活动，他们被赶出自己的土地，而且未获任何赔偿。²⁴ 在博茨瓦纳，尽管向本国的高等法院提出上诉(后因技术原因被驳回)，并尽管国际社会表示了关注，**Basarwa** 人的供水仍被切断，最后不得不离开中部 **Kalahari** 野生动物保留地上的传统狩猎地，迁到新的村庄，为政府在该地区主持从事的发展活动让路。²⁵

24. 重大发展项目造成人们遭驱逐或被迫迁离现象屡见不鲜。经济、社会和文化权利委员会认为，驱逐显然不符合《经济、社会、文化权利国际公约》的规定。“强迫驱逐”这一术语的定义是个人、家庭乃至社区在违背他们意愿的情况下被长期或临时驱逐出他们所居住的房屋或土地，而没有得到、或不能援引适当的法律或其他形式的保护。“强迫驱逐”往往是在发展的名义下进行的。²⁶

25. 土著土地发展项目上的冲突致使土著人权进一步遭到侵犯。例如，强行将土著逐出其传统土地可能侵犯了多项公民权利和政治权利，例如生命权、人身安全权、私人生活、家庭和住宅不受干涉权以及和平享用财产权。²⁷ 有人向特别报告员报告说，有些土著参与抗议活动，就建造水坝以及开展包括伐木和采矿在内的其他开采活动造成的毁灭性后果表示抗议，但却遭到逮捕和骚扰。

26. 例如在马来西亚 **Penan** 地区，人们因在路上阻拦伐木工人摧毁其传统森林而被捕。²⁸ 菲律宾土著据说因举行和平示威抗议在其传统土地上的采矿活动而遭矿厂和警察的殴打和扣押。²⁹ 在非洲南部严格执行环境保护法有时妨碍土著农民耕种传统土地或利用传统资源，土著想糊口谋生竟会遭到监禁。³⁰ 根据最近的一份报告，秘鲁东南部 **Upper Pakiria River** 地区的石油工人将 **Kugapakori** 人赶进亚马孙地区，他们威胁这些土著说，如果他们拒绝迁移，就会遭到逮捕或患上各种疾病而遭灭顶之灾。³¹ 在墨西哥北部，由于环境考虑，当局禁止 **Cucapá** 人以捕鱼为生。墨西哥全国人权委员会认为这侵犯了这些人的人权，并于 2002 年 4 月建议政府允许 **Cucapá** 人参与其自身社会发展计划的规划和执行工作，包括允许他们为了生计而捕捞受保护的鱼类。³² 在墨西哥东南部，当局出于环境考虑赶走了暂住在一块生物圈保留地上土著。据有关非政府组织称，这些人被赶走的真正原因

是，各式各样的企业希望在该地区投资（见下文关于 **Puebla Panama** 计划的案例研究）。³³

27. 重大发展项目往往会对土著带来严重的健康风险。环境退化、有毒的化学废料和矿物废料、自成一体的生产系统被毁以及化肥和杀虫剂的使用等是严重危害所谓“开发区”土著健康的一些因素。正如最近几十年在亚马孙河流域以及内地其他热带地区发生的剧变那样，与世较隔绝的土著社区一旦与本国不断扩展的主流社会和货币化经济接触，土著可能会患上天花、艾滋病和性病等传染病以及心理疾病。³⁴

28. 土著还称，“环境恶化和污染是影响土著健康和福祉的因素。”例如，持久性有机污染物以及工业生产带来的毒素造成的有毒污染就是这样。³⁵ 卢旺达的 **Batwa** 人称，砍伐树木导致传统药材消失，并使死亡率上升了。³⁶ 食物权也备受发展项目的影 响。例如在纳米比亚的 **Cuene** 地区，建造一座水坝将淹掉棕榈果和 **faidberbia albida** 树，这将大大减少或切断 **Epupa** 人的食物来源。棕榈果和 **faidberbia albida** 树是山羊吃的食物，而山羊则是 **Epupa** 人的关键食物。³⁷ 据俄罗斯北部的少数民族称，由于传统土地遭到污染，他们现已沦为“生态难民”。另外，秘鲁的采矿活动据说污染了土著用于做饭的淡水。³⁸ 在特别报告员于 2002 年 12 月访问菲律宾期间，若干土著根本代表向他讲述了该国各地采矿活动造成的类似的环境、经济和社会后果，并恰如其分地将其称之为“掠夺性开发”。³⁹

29. 土著进行了详尽、合理的论证，他们指出，不顾土著根本利益的重大发展项目侵犯了土著的基本人权。在土著居民问题工作组会议上，他们指出，“土著对自己发展的看法基于如下原则：重视和保护土地、自然资源和自然资源的一切组成部分；通过协商一致作出决定；相互尊重民族的价值观和思想，包括根据自然法则享有对土地、资源和环境的主权。”⁴⁰ 他们还抱怨说，当局通常根本不让土著充分、有意义地和有效地参与发展。例如，孟加拉国 **Chittagone Hill Tracts** 的土著指出，“由于道路修筑、和解方案和社会经济发展方案以及移民的发展战略仍掌握在军方手中，土著根本无缘参与发展。”⁴¹ 肯尼亚 **Ogiek** 人和卢旺达 **Batwa** 人指出，土著需要发表自己的见解，他们称在保障少数民族有效参与建立在少数服从多数基础上的民主制度方面困难重重。⁴²

30. 另一方面，一些政府为保障土著参与发展作出了努力。例如，加拿大在此方面采取了若干措施，例如鼓励土著参与环境评估与管理委员会的工作以及参与土地纠纷解决协议。该国还通过结成地区伙伴关系为土著提供更多的就业机会。新西兰发起了协助 Whanau、Hapu 和 Iwi Maori 人能力建设方案，确定了有关需求并制定了有关计划，以实现长期经济发展。⁴³

二、一些案例研究

31. 已编写了关于若干国家的重大发展项目及其对土著的生活、生计与环境造成的影响的详细研究报告。以下各节介绍并概述这方面的一点经验，尤其是在建造大坝产生的影响方面的经验。

哥斯达黎加

32. 将于 2012 年投入运转的哥斯达黎加南部 Boruca 水电项目预计将淹掉大约 250 平方公里的土地，这将直接或间接影响 7 块土著居住地以及一些非土著地区。负责推动这一项目的哥斯达黎加电力研究所据说未与土著正式磋商过。有关土著组织成立了多个委员会与政府对话，并获得了当地大学以及国际非政府组织的协助和建议。为评估这一项目可能对土著造成的影响而进行的一项技术研究结果表明，受影响人口可能会迁移，传统农业活动会遭到破坏，环境会受影响，土著社区的生活习俗会被打乱，当地人虽会获得短期就业机会，但当局并无推动其从事新的经济活动的长期计划，生活费面临上升压力，以及可能会造成其他令人忧虑的后果等。特别报告员建议哥斯达黎加政府适当推动建立在 Boruca 项目中考虑土著的意见的有关机制。⁴⁴

智 利

33. 在智利南部，约有 10,000 名 Mapuche-Pehuenche 人住在 Bio-Bio 河谷。在 1990 年代，受到一重大水电发展项目的影响，该地发生了重大变化。按照项目设计，最终将建造 6 座水坝和电厂。由从前是国营、现已改为私有公司 ENDESA 公司建造的第一座大坝 Pangué 于 1996 年完工。尽管获得了政府支持和国际资金，

但该公司根本不考虑 Pehuenche 人的需求和利益，也根本不顾当地环境。由向该项目提供部份资金的世界银行委托进行的一项评估研究对此大加抨击，称该地贫困的土著未从中得到任何好处。但有关方面扣下了这份报告，没有向 Pehuenche 人分发。第二项研究证实了以前的调查结论。调查结果公布后，世界银行行长承认了这一项目的失误和缺陷。

34. 但智利政府和 ENDESA 公司一意孤行，继续计划在 Ralco 建造第二座、且规模大得多的水坝和发电厂，预计于 2003 年投入运转。智利当时已通过了新的土著与环境问题法。⁴⁵ 根据新的法律，Mapuche 人社团可以在政治上或在法院中对这些项目提出质疑。全国土著发展局(为一政府机构)负责安排当事方进行商谈并达成协议，但该机构的两位土著主管因对 ENDESA 公司处理土著与环境事务的方式持保留意见而被解雇。当局对详述这一涉及建造 6 座水坝的项目对土著和环境造成的累积性有害后果的研究报告置若罔闻。事实上全国土著发展局和全国环境署曾建议政府推翻这一项目，但其建议未获重视。智利政府想减轻这一项目对土著的不利影响，但认为显然至高无上的其他有关法律高于土著问题法律。

35. ENDESA 公司现已并入一家跨国公司。尽管有 4,000 名 Pehuenche 人反对强迫迁移并反对毁坏其传统环境和生活方式，但这家公司全然不顾现有的土著与环境问题法律(智利尚未加入国际劳工组织《第 169 号公约》)，继续以 Pehuenche 家庭手中购买土地。到 2002 年 Ralco 项目已快竣工时，只有 7 家人还未就范。Pehuenche 人面临的一个问题是，其传统的集体土地和居住地已依法私有化，所以企业较易为业务用途获得适当的土著土地。一法庭裁定，Pehuenche 人在开垦水位以上的土地方面拥有优先权。

36. 人们注意到，在 Rolco 事件中，由于获得政府的支持，企业的业务优先看来压倒 Pehuenche 组织及其支持者通过大规模抗议示威和法庭行动对社会和环境问题表达的关注。随着 Bio-Bio 河上 6 座水坝项目的施工进度，Pehuenche 人尤其是受水位上升直接影响的当地 Ralco-Lepoy 人和 Quepuca-Ralco 人的前途看来颇为暗淡，其传统生活方式看来已被打破，再也恢复不到原来的样子了。另外，Ralco 事件彰显了“现代化”发展模式与在经济剧变中首当其冲的人承受的社会、环境和文化代价之间的社会紧张关系。智利政府报告说，土著未参与重大发展项目的规划工作，不过一旦确定这类项目，土著社区然后就可介入，以协助减轻这

些项目可能造成的不利后果。特别报告员建议智利尽快加入国际劳工组织《第 169 号公约》，严格遵循日渐成形的国际标准及其国内的土著与环境问题法律，适当保护土著的权益。只要有关方面考虑开展影响土著生活和生计的重大经济发展项目，土著社区就应直接参与。⁴⁶

哥伦比亚

37. 哥伦比亚西北部 Córdoba 和 Antioquía 省 Sinú 与 Verde 河周围地区是 Emberá-Katío 土著的传统聚居地。其祖辈相传的聚居地于 1993 年和 1996 年被依法划为两块土著保留地，约有 500 家土著(大约 2,400 人)住在两块保留地中。Emberá-Katío 人是在哥伦比亚内战接连不断的暴力中受害最烈的几支土著民族之一。多年来，他们一直就政府打算允许一家私营公司建造几座大型水电站与当局谈判。这些水电站将会淹掉其传统居住地的一大部分(多达 7,000 公顷)。

38. Emberá-Katío 传统议事会就 Urrá 一号水坝对其文化和社会组织造成的不良生态和经济影响表示关注，为此承受了巨大压力，被人斥之为游击队撑腰和“阻拦进步”。自 1992 年以来，其部分土地被充公用于“公共用途”，另外，私营的 Urrá 公司获准在事先未与土著社区磋商的情况下开始从事项目工作。而根据《哥伦比亚宪法》，该公司必须事先与土著社区磋商。

39. 1994 年，在项目第二期工程(放水和水坝运转)动工之前，该公司与哥伦比亚全国土著组织商定了法定磋商的构架。所提出的一项民族发展计划确定将为大坝对 Emberá-Katío 人可能造成的不利影响予以赔偿。河流改道造成了新的不良影响，使土著难以在河中航行和捕鱼等。尽管出现新的冲突，但政府仍批准该公司放水淹地。哥伦比亚宪法法院后来宣布这项批准无效。宪法法院认定放水淹地侵犯了土著的基本权利，并下令重新磋商和赔偿 Emberá-Katío 人。⁴⁷ 1998 年，暴力行动升级，几家土著在威吓下被迫离家出走，财产被毁，更严重的是，几位土著领导人据说遭民兵暗杀或绑架，另有一些土著据说成为哥伦比亚革命武装部队的受害者。

40. 1999 年，该公司在只与土著社区进行部分磋商的情况下再次获准放水淹地。尽管水位不断上升，仍有一些土著拒绝移居他地。在该年晚些时候，一大型 Emberá-Katío 人代表团赴首都波哥大市抗议示威，在那里受到了沉重的政治压力。

最后，政府、公司、土著社区于 2000 年达成了新的协议。根据这项协议，除了答应将由国际机构向土著提供社会与保健服务外，还确认了 **Emberá-Katío** 的中立地位、在居住地享有充分的自主权以及在交战中的平民身份。⁴⁸ 但尽管达成了这项决议，**Emberá** 人仍遭受暴力侵害，遭到暗杀、强迫失踪、任意拘留和威胁等。据说一些暴力行动是准军事团伙干下的，另一些则应由哥伦比亚革命武装部队负责。

41. 2001 年 6 月，美洲人权法院要求哥伦比亚政府就一位 **Emberá** 领导人失踪一事采取“紧急和一致”措施，并保障其他 **Emberá** 人的生命权和人身完整权。⁴⁹ 由于政府未采取任何行动，美洲人权法院几天后再次发出呼吁。2002 年期间，由于发生了更多的暗杀和强迫失踪事件，该地区的 **Emberá-Katío** 人口剧减。2002 年 10 月，联合国人权事务高级专员办事处驻波哥大办公室发表一份新闻声明，谴责在哥伦比亚革命武装部队的威吓下包括 250 名儿童在内的 800 名 **Emberá** 人被迫迁离一事，并呼吁该国政府采取适当的保护措施。⁵⁰ 哥伦比亚全国土著组织在写给特别报告员的一封信中重申，巨型项目是土著与政府之间目前冲突的主要根源。例如，该组织提到：**U'wa** 人与西方石油公司目前在土著居住区石油钻探问题上的冲突；**Emberá-Katío** 人反对 **Urrá** 水电站；**Wayúu** 人抗议采煤活动；在 **Pijao** 人居住的 **Saldaña** 正在建造另一座水坝；**Smurffit** 公司砍伐 **Chamí** 森林；**Inga**、**Kofane**、**Siona** 人与多家石油公司在石油钻探和修建道路问题上的争执等。由于 **Meta** 河的引水工程和非洲棕榈树种植项目，预计 **Sikuani** 人会与有关方面产生冲突。另外，预计 **Emberá** 人将会反对兴建从太平洋通向大西洋的 **Atrato-Truandó** 运河计划。⁵¹

42. **Emberá-Katío** 人面临生死存亡的问题。其几位最重要和最知名的领导人在过去 5 年中惨遭杀害。**Urrá** 一号水坝的规划和建造未经 **Emberá-Katío** 人的同意，造成当地土著非自愿失踪、社会和经济解体、文化崩溃。**Emberá-Katío** 人认为这座水坝危及其生活方式，因此反对建造大坝。从所报告的关于这座大坝造成的一些影响来看，这一看法是有道理的。这座大坝造成的不良后果有：带来了该地区从前没有的疾病，造成鱼类以及其他基本食品匮乏，而且最重要的是，在 **Emberá-Katío** 人与其土地之间精神关系中占据核心地位的河流遭到破坏。

43. 并非只有 **Emberá-Katío** 人才面临这样的处境，该国的其他土著也面临类似的威胁。此外，与其他土著一样，他们也在剧烈的国内冲突中深受其害，夹在政府保安部队、革命游击队、准军事团伙、贩毒犯之间，受尽凌辱。他们宣称实

行自治，在这些冲突中严守中立，只要求各方尊重其居住地、文化和生活方式。但遗憾的是，事与愿违，其基本人权一直、且目前仍然遭到有系统的侵犯。Emberá-Katío 民族可能会在这一暴力氛围中完全消亡，这显然属于民族灭绝行为。

印 度

44. 印度的 Sardar Sarovar 水坝是 Narmada 河及其各支流上的 30 座大型水坝、135 座中型水坝和 3,000 座小型水坝中规模最大的，用于为 Gujarat、Maharashtra 和 Madhya Pradesh 三地的居民提供大量水、电。政府称 Sardar Sarovar 项目具有多种用途。大坝的设计高度为 136.5 米，将灌溉 180 万公顷以上的土地，解决 Gujarat 邦 Kutch 和 Saurashtra 地区经常性的旱灾问题。有些人则说大坝的好处被夸大了，实际上根本没有政府所说的那么好，恰恰相反，这一项目将迁移 320,000 多人，并会影响其他数以千计的人的生活。加上运河系统以及其他相关项目造成的人口迁移，到项目完工时，总计至少有 100 万人估计将离乡背井或受到其他影响。事实上，已有人将 Narmada 河的开发称之为“印度最大的、有计划的人为环境灾难”，与前总理尼赫鲁对大坝理想化的描述(“当代印度民间圣殿”)相差十万八千里。⁵²

45. 水库建成后预计将有 40,000 多个家庭被迫迁离，其中三分之二的家庭为 Bhils 族各部落的居民(“Adivasis”)。修建水库、运河和重新造林项目将迫使大量 Adivasis 人迁离传统土地并丧失其传统资源，这将大大影响他们充分行使人权的能力。他们主要住在 Gujarat 邦 14 个村庄、Maharashtra 邦 33 个村庄和 Madhya Pradesh 邦大约 53 个村庄中。他们大多自食其力，在所住村庄周围的森林和公地上种植庄稼、砍柴、获得建房材料、饲料、水果和其他资源，并使用河水和捕捉河鱼。迁离居住地意味着其生活方式的消失和村落组织的解体。村庄将被河水淹没的一位农民说：“森林是我们的摇钱树。我们用柚木和竹子造房，用林中的材料编制篮子和修建栅栏。……树木还是我们的药材来源。”⁵³

46. 1990 年代初，反对建坝的人举行了一系列非暴力抗议示威活动(dharnas 和 satyagraha)，结果世界银行委托他人对这一项目进行了独立审查，审查表明这一项目存在多项缺陷。世界银行后来拒绝再提供资金，决定在 4.5 亿美元的总贷款额中，取消了 1.7 亿美元的剩余贷款。尽管人们试图通过司法途径进行阻拦，但大坝

工程仍未中断。到 2002 年夏季，水库的水位升幅大大超出原先预想，受淹村庄和居民可能会大大超出原先的估计数。政府为“移民”采取的复原和安置措施看来并不能解决问题，结果，可能会受到不断上升的水位影响的村民多次举行抗议示威活动。反对这一项目的抗议声浪一直很高，其中，拯救 Narmada 运动(Narmada Bachao Andolan)发挥了巨大作用，提高了人们的认识，推动了抗议示威活动。许多活跃分子和部落居民不断坚称绝不会让大坝吞没自己的土地，即使被淹死，也绝不屈服。⁵⁴

47. 多功能大坝当然会推动经济活动，并可能会造福大量居民。但问题是，是否打算由提供工程用地的土著分享这些好处以及如何分享。光是在 Gujarat 邦，Sardar Sarovar 项目预计就会灌溉 180 万公顷的土地。灌溉有助于生产粮食以及耕种其他作物，这可能会大大提高易受旱灾问题影响的地区的粮食生产。但看来这一地区的大部分土地有渗漏和盐碱化问题而不宜灌溉。另外，水库的一些水在流到离大坝较远的更贫困的农民的耕地之前就可能被甘蔗种植园用掉。Adivasi 人不太可能分享得到大坝灌溉和发电计划的其他潜在好处。⁵⁵

48. 有关方面以这一项目和人口迁移符合“公众利益”并会为受影响的居民带来“发展机会”为由，既不准 Adivasi 人参与大坝工程，也不与其磋商。有的地方政府允许非政府组织参与，不过有人对此评论说，“非政府组织可以发挥重大的协助作用，但不能代替受影响居民的呼声，也不能代为承担国家的基本责任。”⁵⁶

49. 只有住宅将被水库淹没地区的 Adivasi 人才有资格获得赔偿和安置。但许多其他居民也将受间接影响，而他们往往不被当局视为受项目影响的人，因此无权获得安置。这包括孤岛上的居民以及居住在受运河、水闸、一处新的野生动物保护区、为补偿所砍伐的树木而重新造林计划影响以及受在 Adivasi 传统土地上安置计划影响的地区的居民。为从事大坝施工和管理工作的工人和官员建造的住房也对 Adivasi 人的居住地造成了影响。由于受这些间接后果的影响，Adivasi 人离乡背井，生活和生计受到影响。Patwardan 指出，“须把迁移视为‘过程’，而不是简单的‘事件’。这一过程始于实际迁移很久以前，在迁移发生后还会延续很长一段时间”，并认为目前的情况表明“大大低估了大坝对人们造成的代价”。⁵⁷

50. 邦政府为“丧失土地后”流离失所的 Adivasis 人提供了大量安置和赔偿方案，但观察家们指出，Adivasis 人实际上并未从中得到充分好处。在 Gujarat 邦，Adivasis 人并未获得被许诺的土地，即使分到土地，土地的质量也很差。在 Madya Pradesh 邦，政府根本没有为流离失所的 Adivasis 人划拨安置费。另外，安置工作一拖就拖许多年，据报仍有 75% 的流离失所者尚未获得安置。⁵⁸ 由于该国的法律并不承认土著对土地的习惯性权利，并由于 Adivasis 人可能会被视为“侵吞”政府的土地，其损失未获适当赔偿。与其他土著一样，Adivasis 人与土地及其资源有着独特和密切的关系。索赔方案将土地视为财产，而对 Adivasis 人来说，土地是与他们的文化和生活密不可分的。看来政府尚未能处理大坝造成的若干无法量化的损失问题，例如丧失宗教场所和社会解体等问题。⁵⁹ 由于 Sardar Sarovar 项目，Adivasis 人被迫迁离，Adivasis 社区四分五裂，丧失了文化认同感。重新定居点往往并不适合 Adivasis 人的集体生活方式，如果他们迁入不喜欢部落式生活方式的非部落居民社区或不得不搬到城市生活的话，情况就更糟了。⁶⁰

51. 非自愿迁移容易导致侵犯几项经济、社会、文化权利。尽管当局说 Adivasis 人重新安顿下来后生活得很好，但实际上生活水准普遍下降了，丧失了维生手段，健康状况恶化，这违背了《经济、社会、文化权利国际公约》第十一和第十二条。尽管政府为移民子女开设了学校，但据说由于经济窘困，许多儿童基本上不起学，而且课目似乎并不能满足 Adivasis 人儿童的文化和语言需要(第十三条)。⁶¹ 据说警察还对示威者和不愿迁移者使用了暴力和武力，这违反了《公民权利和政治权利国际公约》。⁶² 拯救 Narmada 运动最近号召人们抗议 Narmada 管理局于 2002 年 5 月决定⁶³ 将大坝高度提高至 95 米。大坝高度达到 90 米时迁移的 35,000 多个家庭尚未获得安置。⁶⁴ 国际生境联盟在最近发给印度总理的一份紧急呼吁中指出，“雨季来临再加上提高大坝高度毁坏了 Maharashtra 邦 Nandurbar 区和 Madhya Pradesh 邦 Jhabua 区受 Sardar Sarovar 项目影响的村庄的农作物和住家，许多村民无家可归。这些人现在面临食物和饮水严重短缺问题。”该组织还指出，Maharashtra 邦政府表示，在大坝高度升至 95 米时受此项目影响的人数目将增加，并承认政府没有足够的土地来安置受影响的人。⁶⁵

52. Narmada 河 Sardar Sarovar 大坝以及其他类似项目引起了若干复杂问题。有关方面原先在设计 and 执行这一项目时并未考虑到受影响的 Adivasis 人的利益和

需求。由于有关部落机构和人权组织的不断游说，印度现已认识到受影响社区提出的问题必须予以考虑。但在采取措施以减轻这一项目对 Adivasis 人口造成的不良后果和提高这一项目对他们的益处方面，工作一直滞后，而且，Adivasis 人认为这些措施并不能解决问题。特别报告员建议在执行这一发展项目以及其他发展项目时应优先重视 Adivasis 人的各项人权。只有征得有关部落居民的充分、知情同意，才能像联合国大会所建议的那样实现以人权为中心的真正发展。应立即采取步骤停止进一步提高水库的水位，直到通过当事方之间建设性对话和谈判并以受影响的居民满意的方式充分解决目前未获解决的复原和安置问题为止。印度还可通过加入国际劳工组织《第 169 号公约》和批准联合国土著人民权利宣言草案，伸张 Adivasis 人的各项人权。另外还应考虑通过其他方式促进 Adivasis 人参与这一项目。还建议应将 Adivasis 人作为这一项目的合作伙伴，将其自然资源视为投资。作为投资者，Adivasis 人有权分享这一项目的益处。⁶⁶

菲律宾

53. 根据菲律宾 Cordillera 地区 San Roque 多功能项目，在 Agno 河上建造了一座大坝。大坝将主要用于发电，其次用于灌溉和防洪。大坝和发电站工程于 2002 年 7 月竣工，一个月后，水位开始上升。发电站预计于 2003 年 1 月投入运转。工地位于 Pangasinan 省 San Manuel 市，占地面积约为 34 平方公里，但灌溉和防洪工程波及面大得多，涉及分布在三个省中的大约 30 个市镇。水库预计将淹没土著居民的八个小村落。

54. 随着越来越多的泥沙淤塞水库，越积越多的泥沙和上游的洪水肯定会影响其他许多村庄。为减轻这些问题可能造成的不良影响，正在执行一项 Agno 河下游管理计划。San Roque 项目获得了日本国际合作银行的贷款，由 San Roque 电力公司负责执行。菲律宾政府的几个机构正积极参与项目的执行工作，尤其是参与流域管理、灌溉以及防洪工程。按照设计方案，发电量为每月 30 千兆瓦小时至 54 千兆瓦小时。这一项目的灌溉工程内容是扩大、改进和接通各种现有的灌溉设施，以灌溉 70,000 多公顷的稻田。防洪工程预计将惠及大约 125,000 公顷的土地。

55. Ibaloy、Kankaney 和 Kalanguya 这三个土著部落聚居在大坝的上游地区。由于库区的水位上升，八个土著村落中约有 120 家人被迫迁离。另外，近 5,000 个土著家庭(总共约有 26,000 人)预计将受到水库泥沙淤集造成的沉积和洪水问题影响，3,000 多家人将受到流域管理问题的影响。由于几家大型矿厂继续倾倒废石和尾料，泥沙沉积率越来越高，这可能会严重影响该地区许多土著社区的传统活动。旨在减轻这一项目不利影响的流域管理计划涉及限制土著社区的一些传统活动，例如(对环境并无多大影响的)小规模采矿活动，禁止为造房和烧柴而砍伐树木，并管制通常被视为符合合理农林管理原则的、用于维持生计的临时性农田。有关方面正在提倡从事以赢利为目的的大规模农业生产和畜牧业，这意味着在河流的上游以及部分下游地区大规模破坏植被，导致水土大量流失。

56. 这一项目在若干方面对人权造成了影响：首先，它损害了环境；其次，它造成人口迁离。有些人看来被强制迁移，不过大多数人是因受不了有关方面不顾当地居民的反对和游说顽固执行这一项目而离开家园的。人们对这一项目的反抗渐渐停息。更严重的是，土著的土地权遭到忽视。土著家庭自古以来的土地权未获适当重视。随着项目工程的进展，一些待迁移的家庭接受了某种形式的赔偿，这后来被说成是表示同意迁移。事实上，没有一个受影响的社区参与了项目规划工作，而且没有一个受影响的社区自愿同意执行项目。但许多人参与了关于减轻影响措施的磋商工作，这些人现在不得不实行这些措施，结果生计大受影响。

57. 流域管理人员有意无意地引导当地居民放弃土著社区传统的综合性农业活动，而改成专为供应市场种植蔬菜、花卉、扫帚草以及放养牲畜。管理人员通过为新的经济活动提供贷款，使土著家庭进入了土著社区未必有好处的新的经济关系领域。不管最后结局如何，大坝项目引发的辩论已大大扰乱了当地的社会关系。

58. 发生这一情况的原因是，当地保护土著权利的机制失灵。Itogon 镇土著社区试图援用《菲律宾地方政府法》所规定的机制来迫使有关方面取消建坝许可，但大坝项目并未停下来。《菲律宾土著人民权利法》规定必须征得土著社区自由和事先知情同意，并授权土著社区可以拒绝同意有关方面执行以任何方式影响其祖传土地的任何项目。尽管 Itogon 镇的土著社区向全国土著人民委员会提出

了请愿，以有关方面未征得自愿和事先知情同意为由要求暂停这一项目，但该委员会的委员们在收到这份请愿后拒绝采取行动。土著社区保护法律事实上未获遵守。⁶⁷

三、大坝、发展与人权

59. 由于篇幅限制，特别报告员无法阐述其他大规模发展项目影响土著的其他案例。不过，从建造大坝问题来看，即可管中窥豹，了解较全面的情况。考虑到这些问题的重要性，世界水稻委员会开展了大量专门研究，并得出结论认为：

“大坝相当程度地改变了全世界许多河流的流域，对这些地区数以千万计居民的生活以及社会和文化基础造成了持久的、而且往往是无意造成的破坏性后果。在亚洲、非洲和拉丁美洲，现有的水系支撑着当地的经济以及各类社区大量人口的文化生活，而建造大坝对亚、非、拉三大洲的水坝上、下的居民及其生活造成了极具破坏性的影响。”

60. 关于土著，委员会的报告指出：

“菲律宾几乎所有的较大型水坝都是在该国 6、7 百万土著的土地上建造或拟议建造的。另外，在印度，受发展项目影响而被迫迁离的 40%至 50%的人来自各部落，而部落人口只占全国实际人口的 8%。土著付出了代价，但是并未享受到水坝的任何好处，也并未享受到附属服务的好处或对正规经济的经济间接增值效应。

“……对土著和少数民族来说，水坝造成的迁移问题可能会引发一系列问题，其影响将超出水淹区的范围。孟加拉国 Chittagong Hill Tracts 地区 Kaptai 水电站引致 100,000 名 Chakma 人移民一事就是一个很好的例子。该项目淹没了他们五分之一的可耕地，结果，40,000 名 Chakma 人逃到印度，另有 20,000 人估计逃到缅甸的 Arakan 地区。

“……在巴拿马，受 Bayano 水坝的影响，Kuna 族和 Emberá 族土著被迫离开传统居住地，迁到不那么肥沃而且时常有伐木者闯入的土地上。巴拿马政府根本没有履行在建造水坝时与受影响的土著达成的协议以及后来作出的承诺。另外，巴拿马政府未适当赔偿传统居住地的丧失，而且没有向土著提供新土地产权的法律凭证。马来西亚 1990 年代的情况与巴拿

马 1970 年代发生的事情很相似。在 Bakun 项目中，土著对 Ulu Belaga 工地上公用地的所有权未获承认或适当处理。在修建大坝时代，工业化国家中土著的待遇与发展中国家土著的待遇并无多大差别。在美国 Missouri 河流域，1950 年代和 1960 年代兴建的大坝蚕食了当地土著部落大约 142,000 公顷上好的土地，其中包括若干墓地以及其他圣地，使土著进一步贫困化，并造成了严重的文化和感情冲击。在项目接近完工时，原先设计的预料将灌溉大约 87,000 公顷印第安人土地的计划被搁在一旁，这违背了早先的承诺。

“另一个例子是，在加拿大 Labrador 地区 Churchill 河流项目第二阶段，预计将建造两座水坝并让河流两处改道，淹没居住在 Labrador 省边界线两边的 Innu 人的大片狩猎地。Innu 人对其居住地的所有权尚未获得明确承认。目前，Innu 族正与加拿大政府谈判尚未解决的 Innu 族对整个地区土地的所有权。

61. 委员会建议，在今后开展大型开发项目(如建造水坝)中，应确认当地居民的权利并评估开发项目带来的风险，这对土著来说极为重要。

“通过确定权利和评估风险，可以辨明有关方和受影响方，确定谁有权利，并确定由谁承担或承受风险，从而为通过谈判解决问题铺平道路，使人们可在决策过程中评估各种备选方案并就项目达成协议。权利最受影响或最受威胁的人最应参与决策。就风险而言也是如此，在开发项目中承受风险最大的群体受决策的影响最大，因此，必须相应地在谈判桌上获得一席之地。

“另外，委员会努力证明，可以在确定权利和评估风险的基础上大大改进用水和能源开发的决策，并大大提高这方面决策的合理性。这是确定谁有权在谈判桌上有一席之地以及在议程上须列入何种问题的有效方式。”⁶⁸

62. 围绕环境与可持续发展问题进行的讨论表明，水坝与土著问题的辩论产生了较广泛的影响。联合国环境与发展会议于 1993 年确认：“由于土著人民……的知识和传统习惯，他们在环境管理和发展方面具有巨大作用。各国应承认和适当维护他们的特性、文化和利益，并使他们能有效地参加实现可持续的发展。”⁶⁹

十年后，可持续发展问题世界首脑会议又向前迈出了一小步，重申“……土著人民可在可持续发展中发展重大作用。”⁷⁰ 必须在设计、规划和执行对土著的生活和生计产生影响的重大发展项目时重视这些观点。

63. 在中美洲各国以及墨西哥政府 2000 年通过的庞大的 **Puebla Panama** 计划中，这些问题显然十分突出。这项计划的目的是推动该区域的现代化和一体化。该区域各国有着若干共同特点，如土著密度高，以及人类发展水平普遍较低等等。这项计划的用意是，在获得国际贷款的情况下，通过公、私投资推动经济发展。围绕八项区域倡议，打算开展若干项目(从机场安全到光纤网络等)。这些项目与土著直接相关，如建造高速公路、推动旅游、管理自然资源、引进作物新品种以及设立边境加工厂等。该区域的许多土著组织和人权组织对其中若干项目可能对土著人权造成不良影响表示严重关注。据美洲开发银行预计，**Puebla Panama** 计划将会在推动可持续发展和尊重民族和文化差异的情况下利用中美洲区域的人力和生态优势。而中美洲土著理事会致函该区域各国总统，其中指出：

“2. 土著对保护土著居住地安全的司法机制和经济机制未能运转或运转不灵表示关注；我们认为需在 **Puebla Panama** 计划中列入关于保障土著居住地安全的区域战略。

“5. 我们敦促各国在本国采取法律措施批准并落实关于保护土著权利的各项国际文书。我们敦促本区域各国总统从促进、保障和发展这些国际文书所规定的土著基本权利的角度出发来确定 **Puebla Panama** 计划的各项战略行动。

“6. 当务之急是在 **Puebla Panama** 计划中尊重土著的权益，促进在总体战略的不同层面重视土著问题，协助土著开展活动，推动符合土著的身分、公平以及社会正义的发展工作。”⁷¹

64. 一些土著组织对这项计划更为不满。墨西哥 **Tehuantepec** 地峡的几个人权组织对在该区域执行这项计划表示关注，认为这会摧毁其传统环境和自然资源，对农民活动以及社会组织造成不利影响，并将迫使他们不得不去边境出口加工厂做报酬很低的工作。它们尤其反对建造穿过其传统居住地、但又不会为其带来任何好处的一条高速公路，并报怨说负责推动 **Puebla Panama** 计划的机构并没有处理它们所关注的问题。⁷²

65. 特别报告员愿向人权委员会表示关注的是，尽管最高当局以及各有关国家和国际机构将 **Puebla Panama** 计划说成是事关区域一体化和发展的一项重点优先项目，并称它们重视土著权益，但事实上迄今为止并未设立和有效保护该区域土著人权。以抵消这项计划的执行可能会对土著造成的风险和威胁的任何机构和法律机制，而且也无任何有效机制确保土著在知情的情况下充分参与预计在此计划下可能会对该区域土著社区造成大量影响的许多具体项目的设计、规划、执行和评估工作。他呼吁国际金融机构、国际和国内企业界以及该区域各国政府在此问题上极为重视土著的需求和关注。他重申以人权为核心的发展原则，并提醒它们注意可持续发展问题世界首脑会议关于土著人民在可持续发展方面的关键作用的声明。

四、结论与建议

66. 采掘资源与人权问题涉及土著、政府和私营部门之间的关系。这一关系的前提是须充分承认土著对其土地、居住地和自然资源的权利，即尊重其自决权。⁷³ 可持续发展对土著的生存和未来至为重要。土著的发展权意味着有权按照自己的发展观念确定自己的变化速度，其中包括说“不”的权利。在大型发展项目上，自由、事先、知情同意对维护土著的人权极端重要，在此方面应确保建立彼此能接受的利益分享机制和彼此能接受的独立机制来解决包括私营部门在内的各当事方之间的争端。⁷⁴

67. 考虑到世界银行等国际金融机构通过各种形式的资助在推动重大发展项目方面发挥了关键作用，世界银行目前正在开展的土著问题政策的修订工作十分重要。世界银行在土著问题上的具体政策是，确保“由世界银行供资的发展项目不对土著造成不利影响，而且项目产生的益处将适合土著的具体需求。”⁷⁵ 但一些土著专家则称，“政策草案未遵循与土著相关的国际人权标准。”这些专家特别强调了土著对其惯常土地和居住地的集体权利。⁷⁶ 特别报告员建议世界银行应在土著问题新政策中严格遵循一切现行的和正在演变中的国际土著人权标准。

68. 在土著地区开展任何大型发展项目可能会直接或间接地对土著群体和社区产生积极或消极作用。在非政府组织和政府的压力下，一些企业可能会作出特别的努力，力图改善周围环境的管理，并向受影响的社区提供赔偿、就业和/或社

会服务(如住房、学校、医疗保健、水电等)。但令人遗憾的是,我们从土著组织那里以及研究报告中得知,这类公司看来仍属少数。还有一些企业在遇到民众抗议和政治阻力时,或者考虑到从事以人权为核心的可持续发展的代价过于昂贵,宁愿停业、取消项目或不投资。⁷⁷ 有些企业则不顾反对,通过施加各种压力(包括采用暴力或威胁采用暴力手段)继续开展业务活动。

69. 不管受影响的社区能否暂时顺利克服孤立的侵犯人权问题,总之,某种不良发展模式造成的长期后果会大大侵犯土著集体的文化、社会、环境、经济权利。在全球市场经济中,传统环境已一去不复返,不可再生的自然资源遭到了破坏。有些人纯粹出于私利采掘这类自然资源,致使许多社区和大量居民流离失所,被强行赶走或安置在其他地方,其实际需求和权益很少被顾及或根本不顾。有时有关方面还采用有组织暴力形式威胁和骚扰他们,胁迫其接受外界在未征得其同意或明显违背其意愿的情况下作出的决定。有人还频频采用贿赂、贪污和收买等手段。

70. 最近几十年来,土著的待遇虽颇有改善,但在许多国家中,他们仍被视为二等公民,当局很少顾及土著的需求和愿望。在政治上,他们往往无法有效参与政府工作和选举制度。各主要政党几乎根本不重视土著所关注的问题。全国和地方权力结构无助于提高土著的地位。如果想要有效维护土著的人权,土著就须能作为平等的伙伴和公民自由地参与对整个民族今后的生存产生影响的决策程序。⁷⁸ 这还意味着在国家和国际范围内就发展重点和资源调配问题作出重大决定时,必须倾听土著的呼声,满足其要求,并处理其申诉。但目前尚未能做到这一点。特别报告员希望土著问题常设论坛将能填补这一空缺。

71. 在土著地区执行发展项目时,必须极为重视土著居民和社区的人权。政府在考虑于这类地区从事任何发展项目的目标、代价和好处时,尤其是在需要大量私人 and 公共投资时,应将土著居民的人权视为一项关键因素。

72. 潜在的投资者必须时刻牢记,在决定对这类地区的发展项目投入资金或在这类投资决定预计会直接或间接地对土著居民产生影响时,应将土著的人权视为一项首要目标。忽视土著的人权是没有任何道理的。

73. 可持续发展不仅意味着必须注重环境管理,而且还意味着必须始终尊重人权尤其是土著的人权。在涉及土著居住区的任何发展项目或长期战略中,必须

尽量让土著社区作为利益相关者和受惠者充分参与设计、执行和评估阶段的工作。土著居民和社区的自由、知情、事先同意以及自决权须被视为这类战略和项目的一项必要先决条件。政府应乐于同土著居民和组织密切合作，寻求就发展战略和项目达成共识，并设立适当的机构处理这些事务。

74. 必须在评估重大发展项目的预期结果中评估并且必须不断密切监督这类项目对土著社区的生活、特征、社会组织、福利可能造成的长期的经济、社会、文化影响，其中包括在健康、营养状况、移民和重新安置、经济活动的变化、生活水平以及文化变革和社会—心理状况等方面的影响，其中应特别关注对妇女和儿童的影响。

75. 如果是在土著传统的居住地和祖传地上开展重大发展项目，不管土著的土地权和产权在法律上是否被视为人权，均须始终将这类权利视为人权。

76. 土著组织应努力早日公开阐明对重大事态的看法，并应乐于同政府、多边金融机构以及私营公司一道寻找切实解决有争议问题的解决办法。我们敦促非政府组织协助作出这类努力，尤其是协助以人权为中心制定和推动其他可行的发展战略和项目。

77. 应始终通过民主体管理、公开对话和谈判的方式审议在重大发展项目执行工作期间土著居民、政府和企业之间有争议的问题，而绝不先从国家安全或法律与秩序问题的角度来处理这类问题，因为那样做往往引致军事行动或警察行动，从而侵犯土著社区的人权。

78. 诸如各开发银行以及在实地开展工作的联合国机构等国际组织应坚持始终协助土著居民和社区，使人权成为围绕土著居住区重大发展项目推动发展合作的主要重点。

79. 特别报告员注意到，关于土著人民、私营部门自然资源、能源和矿业公司与人权问题的讲习会建议请人权高专办继续推动土著、政府、私营部门就土著人权与私营部门问题开展对话。⁷⁹ 特别报告员同意这项建议，并进一步鼓励人权高专办举办第二次专题讲习会，并就国际土著人权问题向企业代表提供适当的人权培训。⁸⁰

Notes

- ¹ Jocelyn Carino, Overview paper presented to the Workshop on Indigenous Peoples, Private Sector Natural Resource, Energy and Mining Companies and Human Rights, (Geneva, 5-7 December 2001), p. 4.
- ² CSD Indigenous Peoples' Caucus, "Dialogue Paper by Indigenous Peoples", in *Indigenous Affairs* 4/01, IWGIA, p. 14.
- ³ World Commission on *Dams, Dams and Development: A New Framework for Decision-Making*. The Report of the World Commission on Dams, 2000. (See chapter 4, "People and Large Dams-Social Performance", particularly the section on Indigenous Peoples.) Available at www.dams.org.
- ⁴ Report of the twentieth session of WGIP (E/CN.4/Sub.2/2002/24), para. 26.
- ⁵ See article 30 of the draft United Nations declaration on the rights of indigenous peoples, Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights resolution 1994/45, annex.
- ⁶ Report of the Workshop on Indigenous Peoples, Private Sector Natural Resources, Energy and Mining Companies and Human Rights, (E/CN.4/Sub.2/AC.4/2002/3), Conclusions, para. 4.
- ⁷ Paul Kaufmann, *Wik, Mining and Aborigines*, Allen and Unwin, pp. 15-16. The 1987 amendment requires an aboriginal consent to *exploration* which is now interpreted as also meaning consent to subsequent mining operations.
- ⁸ Carino, *op. cit.*, pp. 11-12.
- ⁹ This case was brought by the Embera Katio people with regard to the Urra dam projects. See *infra*, paras. 37-43.
- ¹⁰ Report of the eighteenth session of WGIP (E/CN.4/Sub.2/2000/24), para. 165.
- ¹¹ CERD, concluding observations: Australia (CERD/C/304/Add.101 of 19 April 2000).
- ¹² "No native title over minerals or petroleum", <http://www.smh.com.au/articles/2002/08/08/1028157983122.html>.
- ¹³ E/CN.4/Sub.2/2000/24, *op. cit.*, para. 126.
- ¹⁴ Statement of the Loodoariak Community Land and Development Programme in Kenya at the nineteenth session of WGIP (monograph on file). The speaker stated that this led to the displacement of whole communities and the destruction of the environment, their traditional economies and other practices which had sustained them since time immemorial.

¹⁵ E/CN.4/Sub.2/AC.4/2002/3, op. cit., para. 104.

¹⁶ See Report of the nineteenth session of WGIP (E/CN.4/Sub.2/2001/17), paras. 54-61. In November 2002 the Special Rapporteur visited the Nibutani Dam site and interviewed members of the Ainu community, who confirmed the report.

¹⁷ Forest Peoples Programme, *Failure of the Republic of Suriname to Recognize, Guarantee and Respect the Rights of Indigenous and Tribal Peoples to Lands, Territories and Resources, to Cultural Integrity and to be Free from Racial Discrimination*. Formal communication pursuant to Commission on Human Rights resolution 2001/57 (received: August 2002).

¹⁸ CSD Indigenous Peoples' Caucus, op. cit., pp. 15-16.

¹⁹ E/CN.4/Sub.2/2001/17, op. cit., para. 57.

²⁰ Statement by the representative of the Santhal Advasi People at the nineteenth session of WGIP (monograph on file).

²¹ Chumpol Maniratanavongsiri, "The Karen Response to Thai Conversation Policies", in CSD Indigenous Peoples' Caucus, op. cit., p. 60.

²² E/CN.4/Sub.2/2001/17, op. cit., paras. 60-61.

²³ E/CN.4/Sub.2/2000/24, op. cit., para. 74.

²⁴ Statement of the Keiyo Indigenous Peoples of Kenya at the nineteenth session of WGIP (monograph on file).

²⁵ Press Release III of the negotiating team, the mandated representatives of the residents of the Central Kalahari Game Reserve (CKGR), April 2002. See also note No. 01/02/Gen/E/15 II (38) G2 of the Permanent Mission of Botswana to the United Nations Office at Geneva which acknowledges "that Basarwa were not forced but persuaded to relocate ... and given the fact that it was difficult for Government to maintain the limited facilities in the Game Reserve, Government found it prudent to terminate such services". Cf. the Special Rapporteur's report to the Commission on Human Rights in 2002 (E/CN.4/2002/97/Add.1, para. 13).

²⁶ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 7, The right to adequate housing (art. 11 (1) of the Covenant): forced evictions (E/C.12/1997/4). The Committee observed that "Evictions may be carried out in connection with conflict over land rights, development and infrastructure projects, such as the construction of dams or other large-scale energy projects, with land acquisition measures associated with urban renewal, housing renovation, city beautification programmes, the clearing of land for agricultural purposes, unbridled speculation in land, or the holding of major sporting events like the Olympic Games."

²⁷ Ibid.

- ²⁸ Statement by Tana Uma Amee at the nineteenth session of WGIP (monograph on file).
- ²⁹ E/CN.4/Sub.2/AC.4/2002/3, op. cit., para. 60. Similar incidents were reported directly to the Special Rapporteur during his official mission to the Philippines. See (E/CN.4/2003/90/Add.3).
- ³⁰ Robert K. Hitchcock, "Decentralization, Natural Resource Management and Community-Based Conservation Institutions in Southern Africa" *Indigenous Affairs* 4/01, IWGIA, p. 39,
- ³¹ Cultural Survival Indigenous News, Headlines and Spotlights, 9 August 2002.
- ³² National Commission of Human Rights, Recommendation No. 08/2002, 30 April 2002.
- ³³ Detailed reports on these evictions appeared in the Mexican media in December 2002.
- ³⁴ For reports on Australian aborigines see The second annual report of the Aboriginal and Torres Strait Islander Social Justice Commissioner of Australia, 1994, p. 106. On the relation between uranium mining and the health of local Adivasi children in Jharkhand, India, see "The Miner's Canary: Indigenous Peoples and Sustainable Development in the Commonwealth", Commonwealth Policy Studies Unit, p.32.
- ³⁵ E/CN.4/Sub.2/2000/24, op. cit., paras. 29-30.
- ³⁶ *Ibid.*, para. 31.
- ³⁷ "The Proposed Construction of a Hydropower Scheme on the Lower Cuene River", *Indigenous Affairs* 2/98, IWGIA, p. 6. It is estimated that "the inundation of the Cuene basin at Epupa would destroy the riverine forests. It would result in loss of an annual crop of hundreds of tons of the palm nuts and would in addition bring an end to gardening in the fertile soils along the riverbank."
- ³⁸ E/CN.4/Sub.2/2000/24, op. cit., para. 31 and E/CN.4/Sub.2/2001/17, op. cit., paras. 87 and 106.
- ³⁹ The Special Rapporteur visited one such mining site and witnessed its environmental impact.
- ⁴⁰ E/CN.4/Sub.2/2001/17, op. cit., para. 39.
- ⁴¹ *Ibid.*, para. 47.
- ⁴² *Ibid.*, para. 32.
- ⁴³ *Ibid.*, paras. 35-37.
- ⁴⁴ Information provided to the Special Rapporteur by the Asociación de Desarrollo Integral del Territorio Indígena de Rey Curré.

⁴⁵ *Ley Indígena*, No. 19.253 [1993] and *Ley de Medio Ambiente* No. 19.300.

⁴⁶ Information on the Ralco project was provided by the Government of Chile in response to the Special Rapporteur's request, and by Alvaro Bello M. especially for this report. For the assessment studies and the World Bank's involvement see:
<http://new.aaanet.org/committees/cfhr/rptpehuenc.htm>; <http://www.ted-downing.com/>;
<http://bicusa.org>; www.mapuche-nation.org.

⁴⁷ Sentence T-652/98. The absence of a formal consultation process on the project is, according to the Court, a violation of the right to participation, of the right to due process, and of the principle of the multicultural character of the Colombian nation.

⁴⁸ *Acta de acuerdos entre el Gobierno Nacional, la empresa Urra S.A. y los Cabildos Mayores de Río Verde y Río Sinú, y Comunidad de Seguido*. Ministerio de Medio Ambiente, Bogotá, 25 April 2000.

⁴⁹ “*Incumplimiento de la responsabilidad del Estado frente a la desaparición forzada de Kimy Domico Pernia*”, Comisión Colombiana de Juristas, 12 June 2001.

⁵⁰ Office of the High Commissioner for Human Rights in Colombia, press release, 17 October 2002.

⁵¹ “This is the main reason for the present conflicts with the Government. The following cases can be mentioned as examples: the U'wa and the oil exploitation by Oxy; the Emberá-Katío and the construction of the Urrá hydroelectric plant; the Wayuú and coal mining; the Pijao and the construction of the dam in Saldaña; the Chamí and the logging by Smurffit; the Inga, Kofane and Siona and the oil drilling and construction of a road. Acute situations are predicted in the case of the Sikuaní for the channelling of the Meta River and the African palm plantation project, as well as in the case of the Emberá and the construction of the Atrato-Truandó canal.” Response to Special Rapporteur's request for information provided by ONIC, 9 July 2002.

⁵² John R Wood, “India's Narmada River Dams: Sardar Sarovar under Siege” in *Asian Survey*, vol. XXXII, No. 10, October 1993, p. 968.

⁵³ Amrita Patwardhan et al., “Dams and Tribal People in India”, paper contributed to the World Commission on Dams, prepared for thematic review 1.2, 2000, p. 13.

⁵⁴ Wood, op. cit., p. 978.

⁵⁵ Patrick McCully, “Sardar Sarovar Project: An Overview”, May 1994, reproduced at www.narmada.org/sardar-sarovar/irnoverview940525.html.

⁵⁶ Patwardhan, op. cit., p. 11.

⁵⁷ Ibid., p. 12.

⁵⁸ See *ibid.* and McCully, *op. cit.*

⁵⁹ Patwardhan, *op. cit.*, p. 9; see in particular the section by Chaube in Patwardhan.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 19.

⁶¹ *Ibid.*, p. 22.

⁶² *Ibid.*, pp. 7-8.

⁶³ NCA was established by the Narmada Water Disputes Tribunal to oversee the implementation of the dam. NCA is comprised of government officials from Gujarat, Maharashtra, Madhya Pradesh and Rajasthan.

⁶⁴ www.narmada.org/sardarsarovar.html.

⁶⁵ Letter dated 22 November from Joseph Schechla, Coordinator, Housing and Land Rights Network, Habitat International Coalition, to the Primer Minister of India, 22 November 2002.

⁶⁶ The information on the Sardar Sarovar project is taken from numerous documents on file at OHCHR and, among other sources, at www.narmada.org.

⁶⁷ Information on the San Roque Multipurpose Dam Project was provided in a report submitted to the Special Rapporteur by Ápit Takó, Alliance of Peasants in the Cordillera Homeland, through Tebtebba, the Indigenous Peoples' International Centre for Policy Research and Education, October 2002.

⁶⁸ World Commission on Dams (2000), *Dams and Development. A New Framework for Decision-Making. The Report of the World Commission on Dams.* (See chapter 4, "People and Large Dams-Social Performance, particularly the section on Indigenous Peoples.") Available on www.dams.org.

⁶⁹ Rio Declaration on Environment and Development, principle 22.

⁷⁰ Johannesburg Declaration on Sustainable Development, para. 25. Available at www.johannesburgsummit.org.

⁷¹ Letter "To the Presidents Summit of the Member Countries of the Plan Puebla Panama (PPP), Mérida, Yucatan, Mexico", prepared by the "Workshop Seminar: Analysis of the Indigenous Peoples of the Plan Puebla Panama", held in Belize on 5 and 6 June 2002, sponsored by the Inter-American Development Bank and the Central American Indigenous Council. See <http://www.bicusa.org/lac/PPP.htm>; www.iadb.org/ppp/.

⁷² Congreso de los Pueblos Indígenas de la Región del Istmo, Tehuantepec, Oaxaca, Mexico, 16 and 17 May 2002.

⁷³ See E/CN.4/Sub.2/AC.4/2002/3, op. cit.

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ World Bank, Summary of Consultations with External Stakeholders regarding the World Bank Draft Indigenous Peoples Policy (Draft OP/BP 4.10), 18 April 2002 (updated July 8, 2002) p. 2. <http://www.worldbank.org/>.

⁷⁶ Ibid., pp. 4-7.

⁷⁷ In Mexico, in recent years, organized protest managed to stop the building of a dam to generate hydroelectric power, a private golf club and an international airport, all of which would have severely altered the conditions of living of local indigenous and peasant communities.

⁷⁸ One of the many complaints heard by the Special Rapporteur during his official mission to Guatemala in September 2002 was that despite constituting the demographic majority of the country, indigenous peoples were not in fact being considered as equal partners by the dominant sectors of the society.

⁷⁹ See E/CN.4/Sub.2/AC.4/2002/3, op cit., recommendation 7.

⁸⁰ The Special Rapporteur wishes to express his gratitude to El Colegio de México, which allowed him to take time off from his academic duties to attend to the Commission's mandate. He is particularly indebted to the many indigenous organizations that provided him with information and documentation, and also to the Governments of Guatemala and the Philippines who hosted his official missions to their countries.
