



经济及社会理事会

Distr.: General
12 January 2021
Chinese
Original: French

土著问题常设论坛

第二十届会议

2021年4月19日至30日，纽约

临时议程* 项目4

参照《联合国土著人民权利宣言》在
常设论坛六个授权领域开展的活动

土著人民与气候变化

秘书处的说明

摘要

土著问题常设论坛在第十九届会议上委托论坛成员欣杜·乌马鲁·易卜拉欣对土著人民与气候变化问题进行研究，并向论坛第二十届会议提交报告。

* E/C.19/2021/1。



一. 引言

1. 土著人民的生活方式建立在与环境的特殊关系之上。他们依赖于所生活的生态系统，他们所有的经济活动以及社会、文化和精神关系都与环境直接相连。
2. 保护生态系统对土著人民的生活方式至关重要。土著人民约占世界人口的5%，¹ 目前世界上大约四分之一土地由他们拥有、管理、使用或占据。土著人民遍布各大洲以及所有各类陆地和海洋生态系统，包括草原、热带森林、沙漠、冰川、山脉和岛屿。
3. 紧邻自然也是脆弱的一个原因。气候变化和生物多样性丧失严重威胁土著人民和他们所生活的生态系统，他们还因为常常被边缘化而面临困境。
4. 通过与自然和谐相处，土著人民形成了世代相传的知识，这些知识是他们的复原力源泉，使他们得以制定气候变化减缓和适应战略(见 [E/2008/43-E/C.19/2008/13](#))。

二. 气候变化对土著人民的影响

5. 气候变化影响地球上的所有生态系统。由于高度依赖所生活的生态系统，土著人民受气候变化的影响极大。热带森林火灾、海冰融化、干旱和半干旱地区荒漠化、极端天气事件加剧、海洋酸化和珊瑚白化导致土著社区失去了大量的粮食资源，而这些资源往往是他们经济活动的基础。
6. 政府间气候变化专门委员会在题为“全球升温 1.5°C”的特别报告中非常有把握地得出结论认为，特别容易面临全球升温 1.5°C及以上不利后果的是贫困和弱势群体、一些土著人民以及依赖农业或沿海生计的地方社区，而面临异常偏高风险的区域包括北极生态系统、干旱地区、小岛屿发展中国家和最不发达国家(第B.5.1节)。

A. 对土著人民生活方式的影响

7. 气候变化直接和间接影响世界各地的土著人民，波及所有七个土著社会文化区域。²
8. 在沿海地区，除了日渐频繁的飓风和热带气旋，土著人民还受到海平面上升和珊瑚白化的威胁，这些现象会导致生态系统向社区提供必要粮食和非粮食资源的能力下降。

¹ 联合国，“谁是土著人民？”，概况介绍(无日期)。

² 非洲；亚洲；中美洲、南美洲和加勒比；北极；中欧、东欧、俄罗斯联邦、中亚和外高加索；北美洲；太平洋(见人权理事会第33/25号决议)。

9. 在通常被称为地球之肺的热带森林，火灾正危及不仅为土著人民提供粮食和饮用水，还为他们提供住所和对其生活方式至关重要的药用植物的生态系统。这些森林还被开发用于工业目的。
10. 在萨赫勒地区，荒漠化、热浪和洪水正在摧毁游牧民族赖以建立经济和文化的生态系统。³ 气候变化加剧了对自然资源的压力，导致在获取和分享肥沃土地和水等剩余资源方面发生部族间冲突。
11. 在北极，冰雪融化和热浪正在扰乱土著社区的渔业和畜牧业活动。例如，政府间气候变化专门委员会在关于海洋和冰冻圈的特别报告中非常有把握地得出结论认为，北极许多地区积雪、湖河冰和永久冻土的变化对粮食和水的安全产生了负面影响，这些变化破坏了放牧、狩猎、捕鱼和采集地区的准入和粮食供应，损害了包括土著人民在内的北极居民的生计和文化特征(第 A.7.1 节)。⁴
12. 在小岛屿国家，特别是在太平洋地区，由于海平面上升，一些土著人民生活的整个领土都有消失的危险。
13. 气候变化威胁到许多社区当前和长期的生存。全球变暖加剧了对土著人民生存的原有威胁，也强化了森林砍伐、城市化和工业农业等其他人类活动对土著土地的影响，几十年来，这些活动给土著人民生活的领土和生态系统带来了压力。
14. 工业农业、化学污染和土地占用是生物多样性丧失的重要驱动因素，而且还通过削弱生态系统的自然复原能力，加剧了土著人民面临的威胁。
15. 此外，气候变化和生物多样性丧失导致在获取自然资源、土地、饮用水和农业用水方面发生冲突。在世界各地，特别是在干旱和半干旱地区，这种对自然资源的争夺已经开始，并正在加剧农村社区之间的冲突。例如，为农业目的征用土著人民的祖传土地是世界许多地区的一种常见做法。
16. 在萨赫勒地区，70%以上人口依赖农业、渔业和畜牧业，后者是一项传统的土著活动。地球温度自 1900 年以来已上升超过 1.5°C，改变了季节性天气模式。因此，雨季越来越短，降雨模式不规则，导致非旱即涝，2020 年大多数国家就经历了洪涝。
17. 旱季变得越来越长，阴凉处温度达到 48°C 至 50°C。通过减少农业和畜牧业生产，所有这些极端事件都影响到完全依靠自然生存的土著社区的粮食安全。
18. 布基纳法索、喀麦隆、中非共和国、乍得、马里、尼日尔和尼日利亚等许多国家的游牧和半游牧土著人民随季节变换迁移，秉承祖先的生活方式，促进自然生态系统再生，他们尤其受到这些变化的影响。
19. 这些土著人民依靠降雨而不是月薪来从事生计农业，使牲畜能够吃草和产奶，从而确保粮食和经济安全。由于无法进入医院和卫生中心，也无法获得药

³ 世界气象组织，“非洲气候状况”(2020 年，日内瓦)。

⁴ 见 www.ipcc.ch/srocc/。

用植物，他们面临着粮食不安全、土地被掠夺和可食用植物、水等资源短缺的风险。

三. 在应对气候变化全球治理中的土著人民

20. 土著人民数千年与自然直接接触。各类研究显示，他们仍然是世界上 80% 生物多样性的守护者。几十年来，他们一直积极参与国际环境保护谈判。

A. 国际一级

21. 土著人民多年来一直参与联合国关于环境保护和可持续发展的工作。他们最早的宣传努力可追溯到 1920 年代，但他们广泛参与了 1992 年在巴西里约热内卢举行的联合国环境与发展会议，并在那以后一直参加在会议产生的三项公约下的国际谈判：《联合国气候变化框架公约》、《生物多样性公约》和《联合国关于在发生严重干旱和/或荒漠化的国家特别是在非洲防治荒漠化的公约》。

22. 土著人民是包括《联合国气候变化框架公约》在内的三项里约公约的主要观察员群体之一。自 1992 年以来，他们以“土著人民组织”的名义获得承认，并被允许参加《公约》下所有与气候有关的谈判。国际土著人民气候变化论坛成立于 2008 年，是参与《公约》进程的土著人民的大会，代表着参加公约缔约方会议届会以及在缔约方会议闭会期举行的附属科学技术咨询机构和附属履行机构会议的土著人民。论坛的目的是就有待在《公约》下具体进程中谈判的问题达成一致意见。代表七个土著社会文化区域的论坛参与者是特定的地方、国家和全球组织的成员，可以在论坛会议上代表这些组织提出目标、优先事项和建议。

B. 《巴黎协定》

23. 在缔结《巴黎协定》(FCCC/CP/2015/10/Add.1, 附件)之前的几年里，土著人民增加了参与。该协定在 20 年的国际谈判中首次承认了土著人民在应对气候变化方面的作用。《巴黎协定》五次提到土著人民，具体如下：

- (a) 土著人民的权利，在关于通过《协定》的第 1/CP.21 号决定序言部分和《协定》本身的序言部分；
- (b) 承认土著人民参与应对气候变化努力的重要性
- (c) 传统知识和土著人民的知识，在《协定》第 7 条第 5 款；
- (d) 建立一个交流传统、土著和地方知识的平台。

24. 关于保护环境的主要国际协定明确承认土著人民的权利。例如，《巴黎协定》在序言中指出，气候变化是人类共同关注的问题，缔约方在采取行动处理气候变化时，应当尊重、促进和考虑到各自在人权、健康权、土著人民权利、地方社区权利、移民权利、儿童权利、残疾人权利、弱势群体权利、发展权以及性别平等、妇女赋能和代际公平方面的义务。

25. 为了支持执行《巴黎协定》并提高其在应对气候变化方面的效力，在承认土著人民权利的同时，还应承认和尊重他们的人权，包括土地和自然资源权以及环境维护者的权利。这些权利虽然没有在国际协定中直接提及，但仍然是一个优先事项。土著人民继续参与气候变化谈判，主要通过国际土著人民气候变化论坛，但也通过近期为促进交流传统知识而实施的地方社区和土著人民平台。

C. 地方社区和土著人民传统知识交流平台

26. 在关于《巴黎协定》的第 1/CP.21 号决定第 135 段中，缔约方会议认识到需要加强地方社区和土著人民处理和应对气候变化的知识、技术、做法和努力，建立了一个以全面和综合方式交流分享在减缓和适应方面的经验和最佳做法的平台。第 1/CP.21 号决定规定了土著人民和地方社区知识交流平台基于三个支柱的结构：

(a) **知识。**平台应提供一个记录和分享经验和最佳做法的论坛；

(b) **能力建设。**平台应有助于建设土著人民和地方社区的能力，使他们能够参与《联合国气候变化框架公约》进程和其他相关进程，包括执行《巴黎协定》；

(c) **有关气候变化的政策和活动。**平台应促进各种知识体系、做法和创新的整合，便利土著人民和地方社区参与有关气候变化的活动、方案和政策。

27. 继《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第二十一届会议建立该平台之后，公约缔约国与国际土著人民气候变化论坛代表在第二十二届会议上就实施该平台进行了谈判，并在随后几届会议上通过了一些决定。由土著人民代表和附属科学技术咨询机构主席共同主持的关于该平台的对话为取得进展提供了便利。这些谈判的基础是承诺根据知识产权法，确保土著人民的代表公平参与关于他们传统知识的讨论。

28. 为此，2018 年 12 月在波兰卡托维兹举行的公约缔约方会议第二十四届会议设立了一个名为“地方社区和土著人民平台促进工作组”的组成机构，⁵其中土著人民和公约缔约国的代表人数相等。该工作组由七个土著社会文化区域(非洲；亚洲；中美洲、南美洲和加勒比；北极；中欧、东欧、俄罗斯联邦、中亚和外高加索；北美洲；太平洋)各一名代表和七名缔约国代表组成，其中五人代表联合国会员国区域集团(非洲国家、亚洲及太平洋国家、东欧国家、拉丁美洲和加勒比国家以及西欧和其他国家)、一人代表最不发达国家、一人代表小岛屿发展中国家。这 14 名工作组成员任期三年，不得连任，其资格标准尊重土著人民选择自己代表的传统做法，并考虑到了性别均等。两年期工作计划已经制定。

29. 该平台不是一个谈判机构，这一事实可能会阻碍缔约国参加工作组。土著人民感到关切的是，该平台将不提供与缔约国、私营部门和其他重要利益攸关方进行切实互动的论坛。采用一种不同办法或可鼓励土著人民采取加速行动应对气候

⁵ 见 <https://unfccc.int/LCIPP-FWG>。

变化，并通过他们在各自社区已证明宝贵的丰富、多样和古老的知识，为执行《巴黎协定》做出更加有效的贡献。

四. 传统知识的作用

A. 传统土著知识——定义

30. 传统土著知识现在已得到国际上的承认，例如在《巴黎协定》第7条第5款中，缔约方承认，适应行动应当采取一种国家驱动、注重性别问题、参与型和充分透明的方法，同时考虑到脆弱群体、社区和生态系统，并应当基于和遵循现有的最佳科学，以及适当的传统知识、土著人民的知识和地方知识系统，以期将适应酌情纳入相关的社会经济和环境政策以及行动中。

31. “土著人民的知识”一词指的是几代人积累、经过数千年检验并采用的指导土著社会与周围环境互动的知识和技能。⁶ 这种知识主要通过口头方式代代相传，是关于生态系统运作的极其宝贵的信息来源。

B. 传统知识与适应气候变化

32. 传统土著知识被用来评估气候变化的影响。例如，政府间气候变化专门委员会在最近关于气候变化和土地的特别报告中指出，根据土著和地方知识，气候变化正在影响干旱地区、特别是非洲干旱地区以及亚洲和南美洲高山地区的粮食安全(第A.2.8.节)。

33. 以下是可用于促进适应气候变化的各种传统知识的例子：

(a) 土著人民根据对自然的观察(例如鸟类迁徙、昆虫、风和云)进行日常、季节和年度天气预报，可以确定干旱和洪水等气候风险，预测极端天气事件，并建立预警系统。这些信息对农民、特别是农村地区很有价值，农民可据此使农作物适应气候条件的变化。作为对常规预报的补充，这些传统预报对那些不能经常获得气象服务的人而言是一个有用的信息来源；

(b) 凭借多年紧邻环境生活而形成的植物品种知识，土著人民有能力识别耐旱和抗洪植物，并利用生物多样性发展能够适应气候变化的农业和畜牧业做法；

(c) 传统知识还使土著人民能够帮助预防自然灾害，包括确定最容易因海平面上升而遭受洪水的地区或寻找抗旱水源，并在极端气候事件后促进复原和重建，例如确定农作物被毁坏后的粮食来源；

(d) 动物健康是传统土著畜牧业体系的一个优先事项，土著人民通过畜群管理减少疾病在牲畜和人类之间传播的风险，从而为预防动物传染病做出贡献；

⁶ 国际农业发展基金，《传统知识的优势：气候变化适应和减缓战略中的土著人民知识》(2016年，罗马)。

(e) 传统土著知识可以与科学知识相结合。许多实验，包括在季节天气预报中使用传统知识的实验，都显示了传统知识和科学知识之间的潜在协同作用，特别是在适应气候变化领域。⁷

34. 所有这些知识都可以纳入到与适应气候变化有关的地方、国家、区域和国际政策当中。

C. 传统知识与减缓气候变化

35. 作为全球 80%生物多样性的守护者，土著人民可以利用他们的传统知识，为《巴黎协定》下为减少温室气体排放和促进基于生态系统的碳捕获的全球努力做出贡献。因此，政府间气候变化专门委员会在题为“全球升温 1.5°C”的报告中指出，教育、信息和社区方法，包括那些通过土著知识和地方知识提供信息的方法，可以加速大规模的行为变化，而这些变化对于将全球升温限制在 1.5°C并适应其影响至关重要(第 D.5.6 节)。

36. 同样，专门委员会在关于气候变化和土地的特别报告中指出，可持续土地管理可以为执行《巴黎协定》所需的全球努力做出 30%的贡献。可持续土地管理属于以自然为基础的解决方案，其目的是利用生态系统应对气候变化、自然灾害、公共卫生维护、水源获取和粮食安全等全球挑战。

37. 以下是可用于促进减缓气候变化的各种传统知识的例子：

(a) 保护生物多样性大大有助于生态系统的复原力和碳吸收能力。这对于构成重要碳汇的热带森林和珊瑚生态系统尤为重要。在土著人民的可持续生态系统管理体系(传统农业、畜牧业和渔业)下，生态系统的固碳能力保持在较高水平。

(b) 生态系统的生态恢复。例如，传统土著知识可用来修复被火灾摧毁的热带森林生态系统。

(c) 优化农业生产系统，限制人为温室气体排放，提高生态系统的固碳能力。一些研究显示，土著牧民使用的传统畜牧方法产生的温室气体排放量接近于零，甚至是“负”，远远低于当代方法产生的排放量。

38. 土著人民是基于自然的解决方案的关键驱动力，这对于应对气候变化和保护生物多样性至关重要。公共和私营利益攸关方可以利用这些可持续做法来减少农业、畜牧业和土地管理部门的温室气体排放。因此，政府间气候变化专门委员会在关于气候变化和土地的特别报告中指出，包含土著和地方知识的农业做法有助于应对气候变化、粮食安全、生物多样性保护、荒漠化和土地退化方面的综合挑战(第 C.4.3 节)。

⁷ Douglas Nakashima and others, *Weathering Uncertainty: Traditional Knowledge for Climate Change Assessment and Adaptation* (巴黎，联合国教育、科学及文化组织和联合国大学，2012 年)。

五. 建议

39. 土著人民可通过协助制定减缓和适应举措，为应对气候变化做出积极贡献。为此，应在土著社区和所有其他利益攸关方之间建立新的伙伴关系，使土著人民能够在从地方到国际的所有各级参与，并鼓励联合决策。

40. 参与减缓和适应气候变化的所有利益攸关方都应考虑其活动对土著人民权利可能造成的影响，并相应地向土著人民提供参与的机会。与土著人民的对话必须基于这样的认识，即每个土著人民和社会文化区域都独一无二，拥有自己的知识体系、习惯机构和基于自决权的参与规程。

41. 参与应对气候变化的所有利益攸关方都应促进科学和技术专门知识与传统土著知识的融合，并将传统土著知识纳入到对气候变化的原因和后果以及相关公共政策的专家评估当中。

42. 鼓励土著人民分享知识的举措应考虑到这样一个事实，即土著人民的知识和认知方式具有集体和经验性质、经过时间考验而且世代相传，既包括有形文化遗产，也包括无形文化遗产，因此在许多方面不同于其他知识体系。

43. 为管理对传统知识的获取和分享使用传统知识的惠益，土著人民制定了自己的规程和同意协议。《联合国气候变化框架公约》之下和之外的联合国机构及其他机构的活动应在土著人民自由、事先和知情同意的基础上开展，并尊重土著人民的规程和协议。

44. 建议采取以下措施，加强土著人民对应对气候变化的参与：

(a) 在地方一级，国家、地方当局、发展筹资机构和其他发展利益攸关方应鼓励开展参与式二维和三维制图，并让土著人民参与可持续自然资源管理的治理。这将促进旨在绘制自然资源地图以及建立自然资源可持续管理和共享系统的社区间对话；

(b) 在国家一级，各国应鼓励土著人民参与制定涉及气候变化、荒漠化、生物多样性保护和实现可持续发展目标的政策和其他举措。在减缓和适应气候变化方面，《巴黎协定》缔约国应将传统土著知识纳入到国家自主贡献和国家适应计划当中。各国还应制定土地政策，确保尊重《联合国土著人民权利宣言》规定的土著人民的权利；

(c) 在区域和国际层面，发展筹资机构以及所有双边和多边合作实体应通过制定旨在保护土著人民及其权利、包括土地权的准则和保障政策，将土著人民纳入到减缓和适应气候变化的政策当中。例如，绿色气候基金已制定一项政策，协助其将涉及土著人民的考虑因素纳入到关于减缓和适应气候变化目标的决策当中。发展筹资利益攸关方还可以为土著人民及其代表组织建立直接获取供资的机制，以促进实施小规模项目，提供基于自然的解决方案，并推广与适应和减缓气候变化有关的传统土著知识。

45. 所有利益攸关方都应系统地鼓励分享利用遗传资源带来的惠益，并保护作为知识产权的传统土著知识。在这方面，《生物多样性公约》第十五条规定了关于获取遗传资源和分享利用遗传资源所产生的惠益的规则，要求各国：(a) 创造条件，便利取得遗传资源用于无害环境的用途；(b) 确保使用者和提供者公平和公正地分享使用这些资源带来的好处。

46. 私营部门利益攸关方还应将土著人民纳入可持续生态系统管理倡议，以便为应对气候变化的国际努力做出贡献。为此，私营部门利益攸关方应让土著人民参与与其所依赖的土地、领土和自然资源有关的项目治理，并应通过旨在保护土著人民权利、特别是《联合国土著人民权利宣言》所规定的权利的准则和保障政策。为了使土著人民能够参与林业、农业、渔业和采掘业等私营部门活动，在授予土地权时尊重自由、事先和知情同意，并维护与传统土著知识有关的知识产权至关重要。