



经济及社会理事会

Distr.: General
26 January 2021
Chinese
Original: Spanish

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》、世界土著人民大会成果文件和《2030年可持续发展议程》，就常设论坛的六大任务领域(经济和社会发展、文化、环境、教育、卫生和人权)展开讨论

疫情期间采取特殊措施背景下拉丁美洲和加勒比土著人民的权利**

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达里奥·何塞·梅希亚·蒙塔尔沃对疫情期间采取特殊措施背景下拉丁美洲和加勒比土著人民的权利问题进行研究，并向论坛第二十届会议提交报告。

* E/C.19/2021/1。

** 拉丁美洲和加勒比区域土著人民和土著组织领导人、学者和独立顾问的贡献对于完成本项研究至关重要。我们还要感谢 Jennifer Andrea Montaña Granados、Gabriela Recalde Castañeda、Oscar William Valbuena Vega、Michael Cruz Rodríguez 和 Esperanza Castañeda 的参与。



导言

1. 疫情¹时期突显了拉丁美洲和加勒比²民族国家与土著人民之间的历史关系。区域各国在建立对领地和人民的控制机制方面表现得强大和有效，但在通过重新分配政策以及承认族裔和文化多样性的政策来应对疫情方面却并不一致；各国通过复制和强化以简化、同化和整合为重点的政策，使土著人民的公民身份变得更像是一种象征。这样一来，土著人民就被排除在疫情的治理之外，无法充分行使基本权利和责任。
2. 疫情已影响到特定的人口群体，特别是权威人士、贤达智者和精神领袖的去世，正在对土著人民的自治能力、他们与政府和非政府机构的关系以及他们向子孙后代的文化遗产产生负面影响。
3. 不过，在这种不利的背景下，土著人民一直致力于加强民主和巩固过去几十年奠定基础的社会和多元文化法治国家。土著社区和土著权力机构再次展示了自决在传统医学、自我治理和领地管理等领域的有效性，以及他们通过开发交流和数据制作平台及战略来影响涉及其自身的决策的创造力。土著人民在没有国家财政支持的情况下作出回应，并为此采取了“返回源点”战略。
4. 土著人民受排斥的模式在疫情期间继续存在并重复出现，部分原因是拉丁美洲国家有着共同的被殖民历史，从中继承了法律和政府制度，都有总统制、权力集中和滥用等特点。各国采取的法律或宪政机制准许行政部门实行特殊措施，防止在疫情等非正常或紧急情况下直接介入政治权力的可能性。就土著人民而言，国家的殖民遗产体现为简化、同化和整合的政策和做法。
5. 尽管如此，土著人民的斗争和运动仍赢得了宪法和法律对其族裔和文化多样性的承认。由于土著人民的存在早于现代国家，这种承认就包括确保延续他们的文化、政府形式和土地所有权等权利并尊重其合法性。这些政治权利表明“土著人民”和“民族国家”是性质相同的实体，单一文化国家的概念因此受到了质疑。然而，由于不对称的历史权力关系，土著领地一直是被民族国家的地理边界所包围或穿越，并服从于后者的法律制度。
6. 土著人民的斗争、运动、组织进程和行动纲领展示了他们的治理能力，这本身就是对区域民主的一种贡献。他们以此支持重新确认平等是建设多元化社会的一个重要因素，从普世角度而不是完全以人类为中心的角度纳入尊重尊严和生命等人权标准。
7. 文化多样性与民主的关系依然复杂。在体制生活中，土著人民的角色始终是孤立、离散或处于边缘的少数群体，³他们真正参与立法、行政和司法机构决策

¹ “疫情”应理解为是指世界卫生组织(世卫组织)定名的冠状病毒病(COVID-19)大流行。

² 在下文中，“该区域”或“拉丁美洲”应理解为是指南美洲、中美洲和加勒比。

³ Romero Pérez, Xiomara, “Minorías marginadas, ocultas o invisibles”, *Revista Derecho del Estado*, vol. 26 (January-June 2011), pp. 153-173.

的机会不多，而这些机构却是制定规则、预算和公共政策的场所，因此土著人民的参与通常是以抗议或示威行动作为补充。

8. 虽然近几十年来各国在正式承认土著人民方面取得了进展，包括制定有不同侧重点的公共政策和设立文化间对话机构，但为应对疫情而采取的特殊措施损害了土著人民的权利，主要原因是没有尊重土著人民的自主权，增加了对土著领导人的定罪，暂停了事先协商和同意制度，并在卫生紧急情况下强化了采掘和森林砍伐政策。

9. 2020 年的土著问题常设论坛会议由于疫情而不得不推迟。第二十届会议将于 2021 年 4 月 19 日至 30 日在纽约联合国总部举行，议程中将包括经济及社会理事会核准的主题“和平、正义与强大机构：土著人民在执行可持续发展目标 16 方面的作用”。虽然疫情给本届会议能否如期举行带来了不确定性，但论坛成员已经编写了报告。

10. 本项研究的重点是拉丁美洲国家为应对疫情而采取的特殊措施对土著人民权利的影响。其依据是土著领导人和土著组织发表的意见，以及与独立专家、各国实体和联合国系统各实体的交谈。

一. 对土著人民参与机制的限制及其对民主的影响

11. 土著人民是该区域重要的政治行为体。他们推进了民主价值观和做法，努力将土著人民权利的国际标准纳入国家法律框架。他们通过在减缓气候变化风险和生物多样性方面的知识和专长做出了贡献(《巴黎协定》第七条第五款)。不幸的是，各国低估了这些贡献。

12. 宣布紧急状态和采取隔离、关闭边境、军事化和宵禁等特殊措施由国家法律框架作出规定，因而是合法的，从广义上讲也具有合理性。虽然美洲人权委员会已经警告，这些措施不应被“非法使用、滥用或以不相称的方式使用，造成对人权的侵犯或对政府民主制度的损害”，⁴但在实践中，这些措施却因为被用来阻挡民主进步、助长独裁主义、压制抗议和人民自治的呼声而损害到土著人民。此外，由于权力在传统上集中于行政部门，这些措施还有可能变成永久性立法。

13. 例如，在多民族玻利维亚国、智利、哥伦比亚和危地马拉，民主显然在恶化，限制自治给土著人民带来的后果也很明显。政府以疫情和公共秩序为由采取有利于镇压的特殊措施，将土著人民的自愿合作小组(mingas)或示威等行为和参与机制定为犯罪，并拒绝承认其合法性。

14. 在智利，社会抗议被强力镇压，要求享有自决权的马普切人首当其冲。适值该国起草新宪法之际，作为该进程的一部分，参议院宪法、立法、司法和条例委员会决定为土著人民保留 23 个席位，具体如下：马普切人(14 席)、艾马拉人(2 席)、拉帕努伊人(1 席)、卡韦斯卡人(1 席)、亚甘人(1 席)、盖丘亚人(1 席)、阿塔

⁴ 第 1/2020 号决议，建议 3(g)。

卡梅纳人(1席)、迪亚吉塔人(1席)和科拉人(1席)。⁵ 土著人民则认为保留席位的措施满足不了他们的自决权, 因此还寻求获得对多民族国家的承认, 并通过一项自决法规承认其存在。⁶

15. 2020年10月18日, 路易斯·阿尔塞·卡塔科拉当选为两极化的多民族玻利维亚国总统, 新的立法议会也在同一天成立。一些人对这一政治事件的反应是否认当选总统和议会代表的胜利, 比如圣克鲁斯地区就是这种情况, 那里的社会组织还报告了警察的虐待行为和种族主义。在危地马拉, 土著组织要求公诉机关调查亚历杭德罗·贾马太总统虐待土著卡齐克尔人的行为, 卡齐克尔人要求获得尊重, 并在涉及其领地的决策中拥有发言权。⁷ 他们还要求总统为腐败辞职。⁸

16. 在哥伦比亚, 总统通过限制负责监察其任务授权的机构履行职能集中了权力。⁹ 政府宣布进入紧急状态, 随后借此发布了近 900 项法令, 这在该区域前所未有的。不幸的是, 这些措施既没有考虑区别对待土著人民, 也没有与土著人民协商, 而且还不包括通过有效检查对公共资源进行透明的管理。例如, 据报为应对疫情而设立的紧急情况缓解基金(FOME)在财政上偏向私人资金, 使用不适当的承包商, 而且在采购用于该国分发的食品和医疗用品时有附加费用。¹⁰

17. 虽然一些国家已通知美洲国家组织, 将在宣布紧急状态期间暂停保障,¹¹ 但不让土著人民参与或不与土著人民协商, 违背了国际法规定的义务。¹²

18. 面对疫情, 该区域的土著人民采取了“返回源点”战略, 转向自己的传统医药, 并加强祖传的知识、粮食体系、自治结构和领地管理机制。然而, 国家政府和土著政府之间缺乏横向对话, 导致土著当局无法充分有效地履行保护土著人民的义务。这种排斥不符合社会法治国家的性质。

⁵ www.senado.cl/despachan-reforma-sobre-escanos-reservados-para-pueblos-originarios/senado/2020-10-29/230654.html, 30 October 2020.

⁶ 对 Aucan Huilcaman 的约谈, 2020年9月22日至28日。

⁷ Fund for the Development of the Indigenous Peoples of Latin America and the Caribbean (FILAC), www.filac.org/wp/comunicacion/actualidad-indigena/comunidad-indigena-de-guatemala-denuncia-prepotencia-del-presidente-giammattei, 29 July 2020.

⁸ Noticias de América Latina y el Caribe (Nodal), www.nodal.am/2020/11/continuan-las-protestas-en-guatemala-pueblos-originarios-piden-la-renuncia-de-alejandro-giammattei/, 24 November 2020.

⁹ Transparencia por Colombia, Transparency International chapter, <https://transparenciacolombia.org.co/2020/09/03/alarmante-concentracion-del-poder-en-el-ejecutivo-en-colombia/>, 3 September 2020.

¹⁰ Ciudadanía Activa, third report, 2020, <https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/Publicaciones/gestion-publica/3-rep-Ciudadania-Activa-21-08-20.pdf>.

¹¹ 阿根廷、多民族玻利维亚国、智利、哥伦比亚、厄瓜多尔、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、巴拿马和秘鲁发函通知美洲国家组织, 将依照《美洲人权公约》第 27 条暂停保障。

¹² 国家无权暂停以下权利: 承认法律人格、生命或人身安全权, 禁止奴役和劳役, 合法性和追溯性原则, 良心和宗教自由, 家庭保护, 姓名权, 儿童权利, 国籍权或政治权利; 国家也不得暂停保护这些权利所需的司法保障。

二. 疫情中的土著人民和日益加深的平等

19. 世界银行估计，疫情后将有 7 100 万人陷入极端贫困，但由于报告不足，这个数字可能会更高。此外，拉丁美洲的经济自 2016 年以来有所放缓，而且由于依赖采掘业，还将受到 2020 年油价下跌的影响。¹³ 各国的一揽子财政刺激计划并不是为了通过社会转移将财富重新分配给贫困或极端贫困人口；相反，各国都优先向银行注资以避免金融危机。如果区域各国政府不通过谈判解决外债问题，为自己留出足够的财政空间，并在应对疫情时顾及最弱势群体的权利和获取基本服务的机会，不平等就将加剧。¹⁴

20. 由于市场和边境关闭导致经济和社会危机，该区域除古巴、圭亚那、尼加拉瓜和多米尼加共和国¹⁵ 外的大多数国家都动用了特别行政权力并实行了紧急措施。在巴西和墨西哥，总统一开始并不承认病毒的严重性及其对公共健康的影响，联邦各州未经总统核准就采取了紧急措施。

21. 在法律上或事实上的紧急状态下，政府做法的特点是通过行政行为、不作为或过度干预肆意压制人权。¹⁶ 为应对疫情所致社会和经济危机而推出的一揽子经济建议都优先考虑向大型采掘企业注资、实现保健系统私有化和互联网接入以及保护一小部分土地所有者。¹⁷ 相比之下，旨在扩大保健覆盖面和全面社会保护以及加强土著人民粮食主权的再分配措施却非常少，而且也没有土著人民的参与。

22. 拉丁美洲有 30% 的土著人民生活在贫困之中，而世界其他地区的这一比例为 19%。¹⁸ 疫情加剧了大多数土著人民的不平等和极端贫困状况，中止了他们赖以谋生的活动，如手工艺品销售或农产品交易。这些活动的收入并没有被切实的国家财政支助所取代，以此缓解饥饿或提供药品、基本卫生用品、移动电话和互联网计划、交通和燃料等无法自给自足的物品。¹⁹

23. 各国采取的措施都错误地假定土著人民是一个同质群体，只需要为他们设计一般和短期福利措施。这加深了在行使基本权利方面的排斥，如健康权、自主权、

¹³ 对哥伦比亚外事大学 Mario Valencia 的约谈(2020 年 10 月 2 日)。

¹⁴ 见 A/75/164，第三章。

¹⁵ 截至 2020 年 11 月 23 日没有关于这些国家的数据。“States of Emergencies in Response to the COVID-19 Pandemic”，<https://datastudio.google.com/u/0/reporting/1sHT8quopdfavCvSDk7t-zvqKIS0Ljju0/page/dHMKb>。

¹⁶ Roberto Gargarella and Jorge Roa, “Diálogo democrático y emergencia en América Latina”, Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law Research Paper No. 2020-21.

¹⁷ A/HRC/44/40，第 33-36 段。

¹⁸ 国际劳工组织(劳工组织)，《执行〈劳工组织土著和部落人民公约(第 169 号)〉：走向包容、可持续和公正的未来》(日内瓦，2019 年)，可查阅：www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_735607.pdf。

¹⁹ 对土著 Wiwa 族成员 Lejandrina Pastor 和土著 Arhuaca 族成员 Dunen Muelas 的约谈(2020 年 9 月 30 日)。

受教育权、参与权、环境保护权和有尊严的生活权，所有这些权利对于有效承认及实体和文化保护都至关重要。

A. 疫情对土著人民的不同影响

24. 原有的不平等和贫困状况导致土著人民更严重地受到疫情的影响，老年人、妇女和儿童尤其如此。

25. 老年人如果感染了病毒，活下来的可能性较低。例如，据报 2020 年 8 月在哥伦比亚，就有大约 160 名老年土著人去世。²⁰ 他们的去世意味着自治的削弱，影响了与机构和外部社会的联系，并阻碍了对精神、自然、家庭、领地和文化保护至关重要的知识向下一代的传递。在阿根廷、多民族玻利维亚国、智利、哥斯达黎加和乌拉圭等国，土著社会正在老龄化。²¹ 由于人口结构的脆弱性，这种情况令濒临灭绝的民族、也就是人口不到 5 000 人的民族感到担忧。例如在哥伦比亚，有些民族的成员不到 500 人，甚至不到 100 人，而且 60 岁以上人口的比例很高。

26. 在城市里，隔离期间出于各种原因无法返回自己领地的老年土著人不为机构所见，很可能落入乞讨网络。由于不能流利地使用主要语言，他们无法获得必要的支助服务，也无法表达自己的需求。这种不可见意味着他们的存在和死亡都没有体现在官方统计中。在城市里是隔离导致出现上述问题，但在农村地区，由于地处偏远和缺乏资金，这一人口群体在获取食品、卫生和生物防护用品方面遇到了严重困难。此外，行动限制和领地军事化大大减少了老年土著人的传统行医机会，限制了他们寻找药用植物的行程，并削弱了整个社区的经济能力。²²

27. 极端贫困对土著妇女的影响因为疫情而加剧。她们 85% 以上从事非正式职业，²³ 出售手工艺品或在农村工作，享受不到政府为应对紧急情况而推出的少量财政救济措施。²⁴ 妇女担负着照顾的角色，这减少了她们参与劳动力市场的时间。此外，她们还面临在隔离期间有所增加的武装冲突、家庭暴力和性暴力等其他因素的伤害。²⁵ 然而，在卫生紧急情况下，妇女在维持生活和家庭方面发挥着至关重要的作用。她们为实现粮食主权做出贡献，并通过助产和其他传统医学领域的

²⁰ 去世的土著领袖包括哥伦比亚 Sierra Nevada 的 Kogui 族族长 José de los Santos Sauna、秘鲁亚马逊的 Awajún 族领袖 Santiago Manuin Valera 和多民族玻利维亚国 Sura 族权力当局的 Claudio Centeno Quito (EFEverde, 9 August 2020, www.efeverde.com/noticias/dia-internacional-de-los-pueblos-indigenas-perder-conocimientos-ancestrales-por-el-covid-19/)。

²¹ 拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会), “Los pueblos indígenas de América Latina - Abya Yala y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: tensiones y desafíos desde una perspectiva territorial”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/47), Santiago, 2020 pp. 154-156.

²² 对土著 Embera 族成员 Francisco Rojas Birry 的约谈(2020 年 9 月 23 日)。

²³ 劳工组织, 《执行〈劳工组织土著和部落人民公约〉》。

²⁴ 对 Mario Valencia 的约谈(2020 年 10 月 2 日)。

²⁵ 对国际土著妇女论坛的约谈(2020 年 10 月 14 日)。

工作，支持保护社区免受病毒侵害，在很大程度上弥补了国家未能采取有差别保健措施的不足。²⁶

28. 城市里的土著人民越来越多地陷入贫困，他们因为出身而不断受到侮辱，而且难以获得基本物品和服务。国内武装冲突和普遍暴力加剧了这种状况，因为武装团体控制了城市，利用乞讨和贩运网络剥削土著人民，哥伦比亚的一些城市就是如此。在波哥大、墨西哥城、马瑙斯、布宜诺斯艾利斯、瓜亚基尔、利马、圣地亚哥、亚松森和埃斯特城，感染风险很高，却没有与文化相适应的卫生措施，没有针对住房和粮食稳定的财政支助，也没有支持土著人民返回其领地的措施。即使返回也是在没有任何生物防护措施的情况下进行。²⁷ 土著人民在领地之外的自治结构被削弱，甚至可能被解散：在这种情况下，这些社区的生存就是他们所在城市行政当局的责任。

29. 由于过度拥挤和缺乏基本服务，被剥夺自由的土著人民感染病毒和死亡的风险更大。²⁸ 在哥伦比亚，没有区别对待的办法，监狱人满为患是常态；已经采取的释放措施是表面的，而且事先没有与土著人民协商。²⁹ 在智利，马普切族政治犯宣布绝食，抗议所采取的释放措施不包括他们，却有利于那些重罪犯人。³⁰

30. 由于没有为跨境或两国土著人民的自由流动建立官方通道，边境关闭引发了人道主义危机。一些生活在亚马逊地区的土著人民，³¹ 如哥伦比亚和厄瓜多尔边境的奥瓦人或哥伦比亚和委内瑞拉边境的瓦尤人，因为行动限制而无法前往卫生

²⁶ 联合国人权事务高级专员办事处，“COVID-19 与土著人民的权利”（2020 年 6 月 29 日）。可查阅：www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/OHCHRGuidance_COVID19_IndigenousPeoplesRights.pdf。

²⁷ Red de Investigaciones Sobre Indígenas Urbanos (RISIU), “Contribución Continental al Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre el Impacto de COVID-19 en los pueblos indígenas” (Mexico, 19 June 2020). 可查阅：www.clacso.org/contribucion-continental-al-informe-del-relator-especial-sobre-los-derechos-de-los-pueblos-indigenas/。

²⁸ Nueva Sociedad interview with Gustavo Fondevila (2017), “Pánico, violencia y crisis en las cárceles de América Latina”. 可查阅：<https://nuso.org/articulo/panico-violencia-y-crisis-en-las-carceles-de-america-latina/>。

²⁹ Michael Cruz Rodríguez, Jennifer Andrea Montaña Granados and Manuel Camilo Ayala Sandoval, “Indígenas en prisión. La imposición estatal de la cárcel y el deber de respetar la justicia indígena en Colombia”, *Revista Cambios y Permanencias*, vol. 11, No. 2 (2020).

³⁰ 有点矛盾的是，在萨尔瓦多、巴拉圭和委内瑞拉玻利瓦尔共和国等一些拉丁美洲国家，因违反防疫措施而被捕的人数有所增加。据大赦国际称，这些人被关押在收容所或国家运营的拘留中心，卫生条件简陋，有时还缺少足够的食物、水或医疗服务。见 www.amnesty.org/es/documents/amr01/2991/2020/en/。

³¹ Atalayar “Los pueblos indígenas del Amazonas, sin protección ante la pandemia de la COVID-19”. 可查阅：<https://atalayar.com/content/los-pueblos-ind%C3%ADgenas-del-amazonas-sin-protecci%C3%B3n-ante-la-pandemia-de-la-covid-19>。

中心和贸易站点，或访问他们的自然圣地。³² 此外，一些跨境土著人民还因为其领地未经协商就被军事化而受到影响。³³

31. 亚马逊地区是南美洲最广阔的自然和地缘政治边界，也可能是土著人民受疫情影响最严重的地方。该地区生活着大约 300 万土著人民，分属 420 个民族，其中 60 个民族自愿与世隔绝。³⁴ 从历史上看，这些土著人民获得基本交通、保健和教育服务的机会有限。由于采掘活动、贩毒和暴力，他们很难有传统行医机会。他们还患有肺结核、登革热和疟疾等疾病，其中许多是与社区以外行为体接触所致。

32. 在亚马逊地区，疫情风险控制计划仅限于军事化和政府之间的伙伴关系，这些措施在实践中几乎没有效果。根据当前数字，约有 73 767 名土著人被感染，2 139 人死于该病毒。³⁵ 根据拉丁美洲和加勒比土著人民发展基金的统计，这相当于拉丁美洲有记录的土著人民总人数的 58.4%。³⁶

33. 在该地区，自愿与世隔绝、初次接触外界的土著人民从人口学角度看是脆弱的，而且特别容易受到伤害，甚至在面对预防和封锁措施之时也是如此，因为援助人员也可能是疾病的传播媒介。最大的风险包括采掘业关联人员进入土著领地和福音派传教士未经许可到访。2020 年 3 月，在巴西亚马逊地区的罗赖马州，亚诺马米人领地上的森林砍伐增加了 3%。他们是受影响最严重的人群之一，截至 2020 年 11 月 4 日已有 9 人死于该病毒，另有 14 人的死因一直没有披露。³⁷

34. 面对危机，土著政府和组织决定使用自有资源来确保社区的生命和健康。他们的主要工具是祖传的做法、精神、文化和团结。具体而言，他们通过实行可持续农业促进粮食主权来支持自己的经济，恢复土著卫队捍卫和保护领地的重要作用，并求助睿智长者来照顾和改善他们的健康，同时还使用社区通讯站、短信和 WhatsApp 在社区中传播长者的知识。然而，由于自然资源过度开发、生产活动造成人口拥挤、气候多变和暴力遍布领地各处，并非所有社区都有通过祖传做法生存下去的同等机会。虽然国际机构赞扬土著人民的所谓“复原力做法”，但国家非

³² 哥伦比亚监察员办公室，*Situación de derechos humanos de los pueblos indígenas transfronterizos y binacionales en la frontera colombo-venezolana*。

³³ 对妇女组织 Red Sur(2020 年 10 月 22 日)和土著组织 Autoridades Indígenas de Colombia (AICO)(2020 年 9 月 24 日)的约谈。

³⁴ 亚马逊地区划分如下：巴西(59.17%)、秘鲁(11.27%)、哥伦比亚(7.94%)、委内瑞拉玻利瓦尔共和国(6.69%)、多民族玻利维亚国(5.99%)、圭亚那(3.51%)、苏里南(2.35%)、厄瓜多尔(1.75%)和海外领地法属圭亚那(1.33%)(亚马逊合作条约组织(ACTO)，2020 年，www.otca-oficial.info/amazon/our_amazon/)。

³⁵ Red Eclesial Panamazónica (REPAM)和亚马逊流域土著组织协调委员会(COICA)，2020 年 11 月 10 日，<https://redamazonica.org/covid-19-panamazonia/pueblos-indigenas/>。

³⁶ FILAC，“Buenas prácticas de los Pueblos Indígenas ante la pandemia: Comunidades resilientes”，La Paz, 2020. 可查阅：https://indigenascovid19.red/wp-content/uploads/2020/09/FILAC_FIAY_tercer-informe-PI_COVID19_final.pdf。

³⁷ La Rede Pró-Yanomami e Ye'kwana(4 November 2020) www.facebook.com/RedeProYanomamiYe'kwana/posts/214507356950995。

但不推广这些做法，反而以土著社区自治为借口推卸责任，将保护土著人民权利的任务留给了土著人民自己。³⁸

B. 权利在倒退

35. 疫情也影响到土著人民的健康。由于保健系统服务不足，加上地理位置导致难以利用卫生保健和社会援助中心以及获取饮用水和基本卫生设施，此前主要影响老年人和土著儿童的营养不良和寄生虫病问题进一步加剧。

36. 西方保健模式未经同意就被用来管理疫情，既缺乏目标对象的差异性和文化适应性，也没有与土著当局和卫生系统建立联系。所有这些都对传统知识的转移产生了负面影响。有关生物防护措施的建议没有翻译成当地语文，政府的保健预防活动则偏向于使用农村地区无法获得的技术，如网络平台、智能手机应用、有线电视或 4G 移动电话。

37. 从统计数据来看，土著人民在疫情之前就已隐形。大多数国家缺少能够生成按族裔分类数据的计量方法，以实施与文化相适应的卫生和社会投资政策。这一缺陷传递到了用于监测疫情期间公共卫生状况的信息系统，使得无法准确估计该病毒在土著人民中造成的感染和死亡人数。相比之下，土著当局和组织自行设计并运行信息系统，生成的数据往往不同于地方、地区和国家政府公布的数据，这突出表明国家当局报告不足和缺乏能力。³⁹ 在委内瑞拉玻利瓦尔共和国，国家要求数据具备官方性质，导致土著人民无法传播自己的报告。⁴⁰

38. 与葬礼相关的个人和集体身份因缺乏尊重土著社区悼念权利的健康协议而受到影响。国家卫生当局规定尸体要在传统领地上火化，不得土葬，这影响到了土著人民对待死者的精神做法。例如，在哥伦比亚的瓦尤和奥瓦社区，一些土著人的尸体未经家人和社区同意就被火化，尽管不知道他们是否死于病毒引起的并发症。泛美卫生组织已经向各国政府通报了在疫情的健康管理中尊重土著人民世界观的必要性。未能按照这一建议采取行动在某些群体中播下了不信任的种子，由于害怕与自己的社区和哀悼仪式分离，许多人决定不求助医疗保健系统。⁴¹

39. 土著社区的另一个关切是缺乏能确保粮食安全和粮食主权的行动。据世界粮食计划署(粮食署)报告，至少有 2.7 亿人将因疫情而挨饿，大约 14% 面临粮食危机的人在拉丁美洲。⁴² 地处偏远，路况不佳，长时间隔离、高物价和创收活动暂停造成的粮食供应链中断，所有这些都导致食品短缺，使社区受到严重影响。例

³⁸ 土著复原力做法由 FILAC 记录，并在土著人民权利特别报告员弗朗西斯科·卡利·察伊的报告中做了重点介绍。

³⁹ 最有效的例子是哥伦比亚全国土著组织(ONIC)的领地监测系统。

⁴⁰ 对 Wayuu 族妇女领袖的约谈(2020 年 10 月 14 日)。

⁴¹ ONIC 领地监测系统(2020 年)。对 Awá 族的个案研究。

⁴² 世界粮食计划署，“应对 COVID-19 导致的发展紧急情况——粮食署中期方案规划框架”，2020 年，第 7 页。可查阅：www.wfp.org/publications/responding-development-emergency-caused-covid-19-wfps-medium-term-programming；粮食安全信息网络(FSIN)，“全球粮食危机报告”，2020 年，第 47-50 页。可查阅：www.wfp.org/publications/2020-global-report-food-crises。

如，检疫限制阻碍了萨尔瓦多纳瓦-皮皮尔人的农田耕种和产品销售，使粮食安全状况恶化。⁴³

40. 一些国家在 2020 年疫情的前几个月采取了缓解饥饿的临时措施，但没有促进粮食主权。例如，只允许种植专利种子的政策仍然存在，⁴⁴ 自由贸易协定则被批准作为恢复进程的一部分。这些协定造成了对低关税粮食进口的依赖，打击了农村生产者包括土著人口的积极性，因而限制了国家的能力。这些协定还使得政府不能在危机时支持照顾国内产品。⁴⁵ 上述种种都导致农作物及物种和种子多样性的丧失，而且还阻碍了替代形式的农业发展，限制了社区的粮食主权。这种状况正在恶化，因为区域生物多样性丧失在 1970 年至 2016 年期间达到了 94%，其原因是土地使用的突然变化、过度开发和难以获得减缓气候变化的技术。⁴⁶

41. 土著和跨文化教育是可议程序上的重要组成部分，也是建立土著人民组织结构的成就之一。哥伦比亚和墨西哥等国政府及时采取行动，在虚拟环境中提供学校课程。然而，用于扩大农村地区信息和通信技术基础设施的预算拨款仍然很少。缺少电脑、没有数字扫盲机会和电力供应问题使土著儿童和教师无法满足在虚拟环境中上学的期望。其结果是，许多教师选择使用个人资源制作活动材料，并长途跋涉到学生家中进行分发和提供学习支助。信息和通信技术基础设施的不足也影响到年轻的土著大学生，他们回到家乡，却由于缺钱或没有适当的互联网连接而不得不中止学业。

42. 一个积极的方面是社区在学校关闭期间的作用，妇女、老年人和权力当局都利用这一时间向社区里的年轻成员传授自己在语言、耕种、药用植物使用、土著卫队和土著司法系统的重要性等方面的知识。虽然社区努力促进青年教育，但疫情期间辍学率却有所上升，使得年轻人更加脆弱。在哥伦比亚的一些地区，如西南部和亚马逊地区，武装分子正在非法招募土著儿童和青年，或利用他们生产和销售非法作物。

43. 数字包容牵涉到受教育权和其他权利。在拉丁美洲，农村地区的连通率为 36.8%，而城市地区为 70%。⁴⁷ 疫情期间由于教育机构和工作场所紧急关闭，加上禁止集会，就需要使用信息和通信技术，包括以此提供远程医疗援助。农村地区的差距源于缺乏技术基础设施、连通性和数字扫盲。其原因包括对这些领域的投资很少，以及法律规章支持相关服务和网络的私有化，虽然国家本应承认这是土著人民领地权的一部分。

⁴³ 联合国粮食及农业组织(粮农组织)，“COVID-19 与土著人民”，2020 年。可查阅：www.fao.org/3/ca9106en/CA9106EN.pdf。

⁴⁴ 对 Pijao 族领袖 Dora Tabera 的约谈(2020 年 9 月 30 日)。

⁴⁵ Centro de Estudios de Trabajo (24 August 2020) <https://cedettrabajo.org/los-tratados-de-libre-comercio-y-la-pandemia/>。

⁴⁶ Worldwide Fund for Nature, “Living Planet Report 2020 - Bending the curve of biodiversity loss”, Gland, WWF, 2020, p.22. 可查阅：https://wwf-awsassets.panda.org/downloads/lpr20_full_report.pdf。

⁴⁷ 美洲农业合作研究所(IICA) (2020 年) <https://iica.int/es/prensa/eventos/conectividad-rural-en-america-latina-y-el-caribe-un-puente-al-desarrollo-sostenible#!#transmision>。

44. 土著人口属于被数字排斥的农村人口，土著领地缺少高容量的固定宽带连接和移动电话信号。这种数字排斥可以追溯到疫情之前，侵犯了受教育权、健康权、诉诸司法权和参与权等基本权利。土著人民没有为使用远程连接进行互动做好准备，土著领地的技术资源稀缺或不存在，而且很少有人知道如何运作。因此，对于不太懂电脑的精神权威和妇女，参与虚拟决策受到极大限制。在这些妇女看来，远程连接意味着更多的个人主义和失去社区集会的机会，对知识的传播构成相当大的威胁，而知识的传播“向来都是以集体环境中的语言交流为形式”。⁴⁸

45. 土著当局很少或根本没有参与政府和企业的虚拟决策和协商，正是因为缺乏连通性和数字素养。其结果是，数字鸿沟变得更大，加剧了疫情环境中的不平等，因为它将土著人民排除在各种技术惠益之外，包括使用网络应用程序登记和收集财政援助、从事电子商务和诉诸司法。同样，土著人民也无法受益于电子政务的病毒监测措施，如远程医疗、诊断活动或者通过社交网络或门户网站进行预防和缓解，这些措施的设计都没有考虑到族裔因素。⁴⁹

46. 《美洲人权公约》(第 27 条)规定，基本权利不得被暂停。因此，各国在疫情期间未能落实土著人民的自主权和自决权。自由、事先和知情的同意和协商作为一项人权和保障其他权利的机制，在制定紧急措施时被忽视。⁵⁰ 在设计措施的同时或之后没有考虑进行协商的可能性，导致无法确保这些措施与文化相适应。与土著当局的协调很少，更多的是由土著人民推动，而不是政府的自觉意愿。

47. 秘鲁的多个土著组织向美洲人权委员会投诉，称其就影响其领地的措施进行事先协商的权利受到侵犯。在“社会经济复苏”的幌子下，秘鲁政府未经协商就优先推进了亚马逊水道项目和乌鲁班巴河下游的洛特 58 气田项目。⁵¹ 在哥伦比亚，政府试图在不保障数字包容权和提供适当连接手段的情况下进行虚拟协商。土著人民在公诉机关的支持下拒绝了这些尝试，协商进程被取消，⁵² 但政府没有提出任何替代办法来避免暂停宪法法院所确定的紧急状态期间的事先协商。⁵³

48. 在厄瓜多尔，亚马逊中部地区的多个土著组织拒绝支持未经其同意提交的关于事先协商的法律草案。⁵⁴ 萨拉亚库的克丘亚族领导人图帕克·维特里告诉美洲人权委员会，厄瓜多尔的采掘活动在疫情期间没有停止。在政府通过 2020 年 3 月

⁴⁸ 对 Arhuaca 土著妇女 Dunen Kaneybia Muelas 的约谈(2020 年 9 月 30 日)。

⁴⁹ 同上。

⁵⁰ A/75/185，第 44、89、99 和 109 段。

⁵¹ Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR) and others, (2020) <https://dar.org.pe/wp-content/uploads/2020/10/Solicitud-Audiencia-Consulta-CIDH-2020.pdf>.

⁵² Comisión Nacional de Territorios Indígenas(CNTI)(2020), http://cntindigena.org/wp-content/uploads/2020/04/VF_COMUNICADO_Circular-Mintinterior_consulta-previa_CNTI_14042020.pdf.

⁵³ Ruling SU 383 of 2003, 可查阅: www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/su383-03.htm。尊重事先协商作为一项权利和一种机制也是监察员办公室的建议，见 https://www.defensoria.gov.co/attachment/3374/Informe%20Defensorial%20Derecho%20a%20Consulta%20Previa_%281%29.pdf?g_show_in_browser=1。

⁵⁴ Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) (26 November 2020).

16 日第 1017 号行政令宣布采掘活动必不可少而且具有战略意义之后，这类活动在有些地方甚至有所增加。此外，能源和不可再生自然资源部宣布通过行政令颁布关于采矿活动自由、事先和知情协商的条例。这些法规的制定并没有该国土著和非洲裔人民的参与。⁵⁵

C. 加速消亡作为灭绝种族的一种形式

49. 领地权在疫情期间继续受到影响。封锁、阻止游牧或跨界民族流动、流离失所和被迫迁移、大规模开采化石燃料以及在土著领地上砍伐森林的现象仍在继续。土著人民对“领地”的理解不仅仅是土地或物理空间，而且还基于土著人民的世界起源、他们与地球母亲的联系和他们的生活方式。因此，强行封锁或者合法或非法武装部队的存在对领地造成的损害，包括强推与有关社区格格不入的规则，都进一步恶化了人权状况，特别是游牧和半游牧民族的人权状况。

50. 土著领地军事化作为一项紧急措施，非但没有遏制病毒，反而因为外来者进入族裔领地而传播了病毒。⁵⁶ 军事化与疫情几乎或完全没有关联，但为非法强占和剥夺土地、亵渎圣地或农田、招募未成年人和违反武装冲突中区别对待非战斗人员的原则提供了肥沃的土壤。⁵⁷ 相关行动限制具有不相称和侵犯性质。⁵⁸

51. 在巴西这个世界疫情的中心之一，总统雅伊尔·博索纳罗对病毒的存在和影响一直不屑一顾。此外，他组建了一个大多为军事人员的内阁，无视联邦最高法院关于适当保护的命令，将武装部队部署到土著领地。这些部队转而成为病毒在领地上的主要传播者。⁵⁹ 在智利，宪法规定的紧急状态加强了在马普切领地的军事存在，包括通过无人机飞越等措施，以削弱社区结构和领地事务中的自决权。⁶⁰ 亚马逊边境(巴西、哥伦比亚、厄瓜多尔和秘鲁)以及东北部哥伦比亚和委内瑞拉玻利瓦尔共和国之间的土著人民对这些情况并不陌生。在这些跨境领地上，流动受到不合理的限制，军事措施一直优先于卫生措施。⁶¹

⁵⁵ Amazon Frontlines(2020) www.amazonfrontlines.org/chronicles/pueblos-indigenas-amazonia-denuncian-cidh/.

⁵⁶ A/75/185, 第 83-85 段。

⁵⁷ 同上, 第 82 段。

⁵⁸ 泛美卫生组织, “Epidemiological Alert: COVID-19 among indigenous peoples in the Americas - 15 July 2020”. <https://www.paho.org/en/documents/epidemiological-alert-covid-19-among-indigenous-peoples-americas-15-july-2020>.

⁵⁹ Frente Emergencia Indígena (2020), <https://emergenciaindigena.apiboficial.org/es/>.

⁶⁰ 对 Mapuche 族 Aucan Huilcaman 的约谈(2020 年 9 月 22 日和 28 日)。

⁶¹ Observatorio de Derechos Territoriales de Pueblos Indígenas “Impactos del COVID-19 en los derechos territoriales de los pueblos indígenas en Colombia”, (Bogotá, 2020) 可查阅: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/SR/COVID-19/IndigenousCSOs/COLOMBIA_Observator_de_Derechos_Humanoa_y_Secretar%C3%ADa_Técnica_Ind%C3%ADgena.pdf.

52. 领地军事化直接攻击以往保护土著妇女的家庭、组织和文化结构，导致对土著妇女的暴力行为增加。⁶² 对土著妇女而言，军事存在预示着多种形式的暴力，特别是性暴力。⁶³ 最严重的案件之一发生在哥伦比亚的咖啡种植区，在那里，一名来自恩贝拉-查米族的 14 岁土著女孩被七名士兵实施绑架和性虐待。⁶⁴ 此外，对流动的军事限制阻碍了土著妇女诉诸司法的渠道，并加剧了对妇女、土著和穷人的三重歧视。

53. 任意拘留土著社会领袖，滥用刑法和无视土著司法系统，以及将土著运动与非法武装团体相联系的污名化言论，都对领地上人权和环境维护者的工作造成了损害。⁶⁵ 这不仅削弱了土著人民的社会和环境治理结构，也加剧了实体和文化消亡的风险。就哥伦比亚而言，这一风险与延迟执行 2016 年与哥伦比亚革命武装力量-人民军游击队(哥人民军)签署的《和平协议》有关。2020 年有 254 起针对社会、族裔和社区领袖的谋杀事件证明了暴力升级和对这些人缺乏保护，其中 88 位是土著人民。⁶⁶

54. 在紧急情况下，政府会优先考虑他们认为是经济复苏所必需的经济领域。因此，各国都推广影响土著领地的采掘、能源和农产工业项目。⁶⁷ 作为经济复苏的引擎，环境足迹最大的活动在疫情期间并没有预防性暂停，其后果包括环境污染、相关疾病、气候周期变化以及对自给自足作物的影响。限制对这些项目进行咨询的权利违背了可执行性和捍卫族裔-领地权利的进程，导致与人权不相容的倒退。⁶⁸

55. 哥伦比亚宪法法院已经宣布，有 32 个土著人民面临实体和文化消亡的风险。在土著人民的领地上，采掘活动和大型项目都与军事化和禁止社会抗议相伴随。其中之一是瓦尤族人，虽然联合国建议暂停在瓦尤领地的大规模煤矿开采活动，但他们的健康、贫困和营养不良状况仍因为塞雷洪露天煤矿的污染而恶化。⁶⁹

56. 为了确保对其进行保护，亚马逊地区根据环境保护法律概念划分为保护区和自然公园。然而，殖民化、各种大小规模的农业生产、道路和水电基础设施发展以及

⁶² 对拉加经委会拉丁美洲和加勒比人口中心团队(2020 年 10 月 1 日)和土著 Pijao 族领袖 Dora Tavera 的约谈(2020 年 9 月 30 日)。

⁶³ Enlace Continental de Mujeres Indígenas de las Américas (ECMIA) (2020) <http://ecmia.org/index.php/ecmia/noticias/241-mujeres-indigenas-expuestas-a-todas-las-formas-de-violencia-durante-la-pandemia-del-covid-19>.

⁶⁴ 同上。 <http://ecmia.org/index.php/ecmia/noticias/242-mujeres-indigenas-de-las-americas-repudian-violencia-cometida-por-fuerzas-del-orden-en-colombia>。

⁶⁵ 对土著 Nasa 族妇女 Aida Quilcue 的约谈(2020 年 9 月 30 日)。

⁶⁶ Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (INDEPAZ) (2020). www.indepaz.org.co/lideres/.

⁶⁷ 接受约谈的拉加经委会拉丁美洲和加勒比人口中心专家以及 Mario Valencia 都同意这一点。

⁶⁸ 对土著 Nasa 族妇女 Aida Quilcue 的约谈(2020 年 9 月 30 日)。

⁶⁹ 联合国人权与环境问题特别报告员(2020 年)，<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26306&LangID=E>。

采掘业都继续限制土著人民为生存而获取自然资源。⁷⁰ 文化结构因为土著人民的经济和自治受到干预而面临破坏，导致社区与领地在本质上脱离，由此增加了灭绝种族的危险。在隔离期间，砍伐森林和限制与土著人民接触等问题很少受到关注。⁷¹

57. 行使自决权以及土著人民对自己政府、经济、卫生和教育的控制比国家措施更加有效，而且还减轻了疫情对土著人民的影响。他们的自主性由此得到加强，创造力和生存能力也有所体现。如果在政府对话论坛中获得一席之地，土著人民就可以有效地促进疫情治理的规划、设计和实施工作，帮助加强该区域的民主。

三. 建议

58. 根据关于土著人民权利的国际标准以及现有的宪法和法律框架，建议区域各国采取以下措施：

59. 为土著人民中的老年人、男女智者和精神向导制定特别保护措施，这些措施必须在文化上适合于加强土著自治能力以及向子孙后代传授知识的目的。

60. 加紧采取措施控制土著领地上的毁林现象，加强环境监测和核查的体制框架，并加倍环境修复和复原努力，始终依靠土著人民的真正参与。

61. 制定强调再分配的具体经济和社会措施，侧重于集体目标，并与实现可持续发展目标保持联系。应在土著自治机构、传统当局、次区域和基于主题的平台以及土著人民实体成员(如土著问题常设论坛和土著人民权利问题特别报告员)的参与下制定措施。

62. 促进泛美卫生组织、粮农组织及其他联合国机构、卫生和社会保护部长、农业和农村发展部长、刑事和司法政策主管当局与国家机构和区域机构之间的区域对话空间，让土著人民参与，以便制定与文化相适应的战略来应对流行病风险、疫情造成的粮食和环境危机，以及适用司法和领地控制的办法。

63. 根据对领地权利包括使用网络的认识，制定允许获取或改善信息和通信技术基础设施的政策。这类措施应包括数字扫盲、充分利用新技术、在需要时提供笔译和口译以及促进土著人民自己的社区网络。

64. 在疫情期间和之后承认和促进行使土著司法，辖区间协调必须尊重土著人民的世界观。必须采取行动，防止土著人民因在疫情期间行使自治权和领地领导权而受到法律诉讼。

65. 制定或启动紧急作业程序，在担任人权维护者的土著人民领袖因活动而受到威胁时向他们提供保护。为使这些程序有效，联合国相关机构必须发挥监测作用，并向各国提出建议。

⁷⁰ ACTO (2020), www.otca-oficial.info/amazon/our_amazon.

⁷¹ 美洲人权委员会(2020年5月6日), www.oas.org/en/iachr/media_center/PReleases/2020/103.asp.

-
66. 制定或启动作业程序，消除一切形式暴力侵害土著妇女和女童的行为，避免她们在调查期间再次受害，并保证她们真正参与此类进程。
67. 利用各类机构和国家之间的合作，为跨境土著人民、移民和出于各种原因被迫流离失所者推行包容性政策。亚马逊地区迫切需要有这些联盟，以及一项反对砍伐森林、反对向土著人民强加与其世界观不相容的制度的紧急行动计划。
68. 坚持事先协商的权利和程序，未经土著人民同意不开展直接或间接影响土著领地的活动。由于应对疫情的措施仍在实行，土著人民必须参与进来，以确保文化适宜性和避免伤害。
69. 此外，联合国各机构、基金和方案必须鼓励和支持实施国家行动计划、发展援助框架和其他措施，以实现《联合国土著人民权利宣言》的各项目标。必须敦促各国落实土著问题常设论坛、特别报告员和土著人民权利专家机制的各项建议。
-