联合国 E/C.19/2008/5/Add.4

经济及社会理事会

Distr.: General
12 February 2008
Chinese
Original: Spanish

土著问题常设论坛

第七届会议

2008 年 4 月 21 日至 5 月 2 日，纽约

临时议程* 项目 3、4、5、7、8 和 9

特别专题：“气候变化，生物文化多样性和生计：土著人民的管理作用和新挑战”

有关常设论坛六个任务领域和千年发展目标的建议执行情况

人权：与土著人人权和基本自由状况特别报告员和其他特别报告员进行对话

关于土著语言问题的半天讨论

当务之急和专题及后续行动

常设论坛今后的工作，包括新出现的问题

从各国政府收到的资料

秘鲁**

摘要

秘鲁对土著问题采取跨部门、即多个政府部门和机构齐抓共管的办法。例如，领地、卫生、教育和身份特性问题具有密不可分的联系，需要多方面和跨机构的努力。

* E/C.19/2008/1。

** 本报告迟交是为加入最新资料。

08-23642 (C) 070308 100308

针对这些特点，秘鲁国家成立了负责土著问题的专门实体。该机构为原住民族和非裔秘鲁人总局，隶属妇女和社会发展部，是制定土著问题国家政策和战略的专门机构。按照这种特殊情况的需要，该机构内设两个事务局：一是生物多样性和集体知识事务局，主要负责挽救祖传知识，这是所谓土著人民物质与非物质文化的基础；二是安第斯、亚马孙和非裔秘鲁人民族事务局，负责加强土著的身份特性、归属感和自豪感。

一. 导言

1. 土著人民权利和保护土著人民是国际议程的优先事项，因为我们相信土著人民是知识、身份特性、价值观和生态平衡的最后堡垒。经过 20 年的漫长期待，最近终于通过的《联合国土著人民权利宣言》确认了这一点，是世界各国进行司法、行政和政治改革的工具。

2. 秘鲁通过 1994 年第 26253 号议会决议，签署了国际劳工组织（劳工组织）《第 169 号公约》，即《独立国家土著和部落居民公约》，使之具备约束力，即取得若干权利和义务。因此，本事务局依照维护土著民族权利政策开展工作，重点致力于保护环境、维持人与大自然的平衡、挽救和延续文化等活动。

二. 依照常设论坛第六届会议建议所作行动和答复

A. 特别专题

领地、土地和自然资源

3. 按其权限和职能，妇女和社会发展部（MIMDES）原住民族和非裔秘鲁人总局（DGPOA）作为主管机构，通过整治和领地调研处，协同各国家机关拟订、推动、建议、提出和协调下列工作：认定土著、农民和原住民群体的财产并使之合法化；宣布建立并保护自愿与世隔离和初步接触外界民族的保留领地。

4. 总局开展的行动包括与“非正式财产合法化机构”（COFOPRI）签署协议；该机构是在全国统筹安排财产合法化的指导实体，定有“土地地契特别方案”(PETT)，以便开展土著社区整治和划界工作。

5. 对受益对象和当局开展的主要活动之一是，在相关土著社区举办讲习班，推广划界和标界活动。边界地区被作为优先对象，因为对这些地区需要予以格外重视。制定的共同参与模型叫做“边界亚马孙土著民族状况和包容政策”。在亚马孙、库斯科、马德雷德迪奥斯、乌卡亚利和洛雷托各大区还推广了工作台领导委员会活动。

6. 同时开展的乌卡亚利和洛雷托大区土著社区划界工作监测，目的是针对争端情况推动地契工作并提供咨询，如 Bagua 省 Aramango、洛雷托 Arenal 以及乌卡亚利 Purus 和 Yurúa 的争端。在这些地区收集整理的土著社区所属土地地契书共惠及 1 600 人。

7. 另一个可能最重要的方面是，秘鲁国家制定了法规推动保护土著社区领地的工作。首先，《秘鲁政治宪法》第 88 条规定：“国家优先支持农业发展。保障私人、部族或其他任何群体形式的土地所有权（……）。”依照批准劳工组织《第 169 号公约》的第 26253 号议会决议，国家必须保护土著领地。

8. 农村社区地契问题关系到30%的社区，即大约1 700个所涉社区；针对这个问题，颁布了社区领地划界和地契法，即第24657号法。第26505号法（称为土地法）发展了宪法第89条，规定农民和土著群体有权按照自己认为适当的方式支配土地，只要大会作出有关决定。第22175号法令（热带雨林及边缘地区土著社区和农业发展法）第12和17条规定，应依照第064-2000-AG最高法令（农村土地地契和地籍特别项目组织运作条例）保护土著领地。

9. 秘鲁国家规定保留与土著民族息息相关的自然区，设有自然保护区（ANPS）、社区保留地（RC）以及新设的保留领地（RT），包括与世隔离的土著民族。

10. 第28736号法（自愿与世隔离和初步接触外界土著民族或原住民保护法）的实施，使这项关于领地专题的工作得到正式认可。该法规定：

(a) 将保护领地作为优先专题，将土著人民分为两类。一是政治和行政上确认的安第斯人和亚马孙等群体，二是自愿与世隔离和初步接触外界的群体，目前正在全面制定对他们的保护计划；

(b) 依照第008-2007-MIMDES号最高法令（第28736号法条例）规定，已为当地居住的土著人设立五个保留领地，目前正在依法开展分类工作。

自愿与世隔离和初步接触外界的土著民族

11. 考虑到自愿与世隔离和初步接触外界土著民族居住的地区特别容易受到侵害，秘鲁国家制定了保护此类土著民族的特别制度。

12. 目前设有五个保留领地：

(a) 保护自愿与世隔离和初步接触外界的Kugapakori、Nahua、Nanti及其他族群的国家保留领地，面积456 672.73公顷，获第028-2003-AG号最高法令认可；

(b) 保护Mashco-Piro、Yora和Arawak混合族裔群体的马德雷德迪奥斯保留领地，面积850 717.26公顷，获第427-2002-AG号部令认可；

(c) 保护乌卡亚利Mashco-Piro混合族裔群体的保留领地，面积826 880.20公顷，获第000190-97-CTARU/DRA号大区政令认可；

(d) 保护乌卡亚利大区Isconahua族裔群体的保留领地，面积302 472.09公顷，获第00201-98-CTARU/DRA-OAJT号大区政令认可；

(e) 保护乌卡亚利大区Murunahua-Chitonahua族裔群体的保留领地，面积481 216.91公顷，获第189-97-CTARU/DRA号大区政令认可。

13. 通过第 28736 号法（自愿与世隔离和初步接触外界土著民族保护法）之后，所有这些保留地依照按该法规定作出修订。日前颁布的条例完成了修订工作，默示承认这些保留地。

14. 应指出，保护和维护 Kugapakori、Nahua 和 Nanti 保留领地自愿与世隔离和初步接触外界民族计划，是国家实施的最重要工作。该计划的目的是，加强秘鲁政府监督、监测和监管“Camisea 天然气”项目环境问题的能力，使执行的方案、项目和机制能促进受项目影响地区的和谐可持续发展，同时保护土著民族。保护计划的主要方针包括：加强法律稳定性，以便妥善管理保留地和执行保护措施；限制和管制进入保留地；管制有关地区的经济和环境活动；向民众提供更好的卫生服务，并协调统一意外和应急计划。

15. 最后，已提出五项保留地地位申请书，以供分别进行评价。

B. 关于特别建议

社会经济发展

16. 2007 年，秘鲁国内生产总值增长 8.3%；经济发展推动制定了贫穷人口救助方案，这些人口所在的地区存在土著群体；依照权力下放政策，国家将财政资源拨给地方政府以制定公平的政策。因此，第 27867 号法（大区政府组织法）考虑到大区机构中的土著代表机构——土著民族事务局。通过参加编制参与性预算这种民主机制，土著代表可以提出需要和要求以得到满足。

17. 这项法规明显展示出土著对现已下放大区和地方政府的经济发展工作的参与。

18. 关于森林开采政策，对亚马孙森林的管理让土著社区共同参与，使他们也承诺执行森林管理计划。

19. 这项在乌卡亚利 Callería 与 Shipibo Konibo 族土著社区实施的经验非常令人鼓舞，因为不仅木材业得到很好的管理，资源管理也给部族人口福利带来积极影响。借助其管理经验，当地的技术、行政和组织能力明显有很大提高。根据第三方所作的对传统森林开发形式的比较分析，这项经验对惠益当地人口和保护森林及资源都非常有利，很有持续发展潜力。

20. 另外，土著社区的能力也得到发展，以便在国家的技术援助下推动自营部族企业开采非木材森林产品，如 yahuar piripiri（Eleutherine bulbosa）、uña de gato（uncaria tormentosa）、camu camu（Myrciaria dubium）和 aguaje（Mauritia flexuosa）等药材、手工业活动以及香蕉、木薯、西瓜、玉米、科科纳和 Chiclayo 豆等作物的自给农业活动。

21. 此外，还建设了洋际走廊等大型工程，这个大型项目旨在建立大洲范围的交通网。在这方面，秘鲁国家注意到土著专题，与原住民族和非裔秘鲁人总局（DGPOA）及国家自然资源局共同实施洋际预防环境和社会影响项目，以加强土著民族的文化特性并保护其土地，以便制定和实施部族发展倡议、将各部族的目标结合起来并加强土著民族组织的能力。

环境

22. 秘鲁国家设立了国家环境委员会（CONAM），作为国家环境机构。该委员会的宗旨是规划、促进、协调、控制和监测国家的环境和自然遗产。该委员会是第 26410 号法设立的，目的在于促进保护环境，在确保生活质量的基础上推动人的综合发展，促进社会经济发展、可持续利用自然资源和保护环境之间的平衡。

23. 今年 1 月 15 日，政府提出成立环境部的计划，将国家环境委员会（CONAM）、国家自然资源局（INRENA）、国家发展局（INADE）、国家水文流域管理和土壤保护方案（PRONAMACHS）以及环境卫生局合并起来，成为国家保护环境的最显著证明。

24. 同时，原住民族和非裔秘鲁人总局（DGPOA-MIMDES）认识到常设论坛第六届会议促请各国承认遗传资源习惯法的建议，通过生物多样性和集体知识管理局，就此问题协调开展下列工作：

(a) 与国家维护竞争和保护知识产权局（INDECOPI）签署协议，该局是负责保护一切形式知识产权的权力下放公共机构；

(b) 为土著民族举办培训班，使其了解保护法规的范围；

(c) 编制土著地区遗传资源总册；

(d) 举办国家传统医学和替代医学专家会议，以便系统整理他们的经验。

25. 秘鲁国家认识到存在破坏亚马孙自然资源的非法活动，因此颁布了第 019-2004-AG 号最高法令，设立打击非法伐木跨部门委员会，由部长理事会主席、农业部、内政部、检察院、国家税务局、国家安第斯、亚马孙和非裔秘鲁人民族事务局以及国家自然资源局组成，目的是在专题方面帮助土著部族，并与秘鲁国际合作署（APCI）共同执行环境教育和传播战略制度。

卫生

26. 秘鲁国家在卫生部设立了全国不同文化间卫生中心，作为国家卫生局下属机构。该机构与 12 个大区签署了 12 份关于保护土著健康的协议，并计划举行第二次秘鲁亚马孙土著部族医疗普查。

27. 在自愿与世隔离或初步接触外界土著民族方面编写的技术文件包括：依照第797-2007-MINSA 号部令编写的《与自愿与世隔离或最近接触外界的土著交流案例概况》；依照第 797-2007-MINSA 号部令编写的《高发病率风险的最近接触外界和初步接触外界土著的保健服务》。

28. 可以看出，秘鲁国家对具有脆弱性的自愿与世隔离和初步接触外界民族给予了优先关注。依照第 28736 号法，可以指导、实施并监督上述法规所定的保护土著民族权利的跨部门专门制度、特别是卫生制度。

29. 因此，在秘鲁政府与美洲开发银行签署的关于执行加强体制和支助 Camisea 项目环境和社会管理方案的协定框架下，通过原住民族和非裔秘鲁人总局，执行保护和维护 Kugapakori、Nahua 和 Nanti 保留地（RKNN）自愿与世隔离和初步接触外界民族计划。

30. 在这项法规下签署了《卫生部库斯科和乌卡亚利大区卫生局机构间合作框架协议》，目的是促进和协助综合医疗队进入 Kugapakori、Nahua 和 Nanti 保留领地。

31. 依照上述协议，开展了下列医疗工作：

32. 库斯科大区卫生局在称为保留地毗邻土著地区的 Montetoni 和 Marankeato 以及 Sababantiari 和 Mañuquiari 土著社区开展了医疗工作。乌卡亚利大区卫生局通过综合医疗队开展的医疗工作也很有效。类似行动还有，与 Atalaya 小网络在 Santa Rosa de Serjali 一带开展的医疗工作。

教育

33. 为制定关于双语教育专题的专门政策，颁布了第 27818 号法（称为“双语跨文化教育法”）。这是一项横向机制，因为它涉及教育领域多方面工作。

34. 依照该法设立了双语跨文化教育局，这是负责制定涉及土著问题政策的专门机构。

35. 该机构的主要目标是，促进确保教育质量和公平，为秘鲁各族人民提供适当语言的文化教育，确保土著人民能够充分行使对其教育问题作出决策的权利。

36. 具体目标包括：

(a) 将跨文化问题引入秘鲁教育制度；

(b) 树立教师尊重不同语言和文化的态度，使人认识到基于语言或所用语言变种以及不同文化的歧视完全是不正当的；

(c) 使土著民族和民间社会切实参与提出对双语跨文化教育的提议；

(d) 使教学大纲多样化，纳入由于承认和认可多样性而产生的土著民族和民间社会的各种需求。

37. 原住民族和非裔秘鲁人总局开展了下列培训活动：

(a) 与大学、教育机构、非政府组织和土著联合会等民间社会和国家各机构合作进行的土著教育培训；

(b) 以制定教学大纲（多样化）和处理语言与方法问题为重点的培训班。在边界地区等交通不便的地方，对土著头领和教师进行培训，使其成为有关方法的传播者。其指导方向是消除大区和地方教育当局对双语教育的抗拒。

文化

38. 如常设论坛第六届会议建议，国家实现了文化权利主张，承认土著民族的多文化、多族裔和多语言性质，而摒弃纯洁性观念。

39. 1993 宪法改革首次纳入有关规定，承认国家的族裔和文化多样性以及土著和农村多元法制。宪法还承认族裔和文化特性是基本人权。国家承认并保护族裔和文化多样性（见《秘鲁政治宪法》第 2 条）。

40. 如论坛建议所述，秘鲁主张语言平等。《秘鲁政治宪法》第 48 条规定，其官方语言为西班牙语，凯楚阿语、艾马拉语和其他土著语言在通用地区依法也是官方语言。行政当局意图使土著语言在公共行政行为和服务中得到正式使用，为此颁布了第 20106 号法（承认、保护、促进和传播土著语言法）；该法现已生效，指明其目标是承认秘鲁语言和文化遗产、语系和秘鲁语言地图所述的土著语言。

41. 在维护语言使用方面，计划正式修改族裔语言地图，以便根据新的人类学研究，确定语言区和语系以及族裔语言群。例如，原住民族和非裔秘鲁人总局已经在与其他机构和非政府组织共同协调这项工作。

42. 另外，原住民族和非裔秘鲁人总局将劳工组织《第 169 号公约》翻译成凯楚阿语和艾马拉语，以便按照与总部设在秘鲁的劳工组织拉丁美洲和加勒比区办事处达成的协议，在我国安第斯土著人民中传播这项法律文书。

43. 原住民族和非裔秘鲁人总局通过安第斯、亚马孙和非裔秘鲁人民族事务局，负责巩固身份特性，包括发扬审美表现形式，如汇编和出版口头传承的文化、舞蹈比赛以及主办祖传舞蹈和音乐活动。

人权

44. 秘鲁通过驻联合国的土著问题官方代表机构以及适当组织，支持通过《联合国土著人民权利宣言》，使其最终于 2007 年 9 月 13 日获得通过。

45. 此外，将劳工组织《第 169 号公约》翻译成土著语言，也表现出本国对维护土著人权的重视。

三. 对土著少年儿童和土著妇女的特别关注

46. 秘鲁国家认为土著问题是一个整体问题，也就是说应以家庭和社区作为工作重点，所以没有对土著少年儿童给予特别关注。由于家庭有同族内部通婚性质，因此不能将儿童待遇问题分离到在家庭之外。然而，考虑到其他国家的有关建议和范例，秘鲁确定了针对土著青年的若干活动。

47. 例如，有些大学设立了奖学金，包括 Universidad Nacional Mayor de San Marcos 大学和专门培训教师的 Universidad de Educación Enrique Guzman y Valle（La Cantuta）大学。

四. 妨碍执行常设论坛建议的因素

48. 妨碍执行常设论坛建议的因素包括：

(a) 对建议的传播不够广；

(b) 在建议执行工作中没有区分专门实体和其他部门实体；

(c) 土著专题缺少经济资源和国际合作的大量捐助。

五. 有利于执行的因素

49. 有利于执行的因素包括：

(a) 存在土著运动和组织；

(b) 促进土著问题的国际运动；

(c) 条约和国际法规；

(d) 存在传播土著专题的其他国际机构；

(e) 民众认识到本国具有多文化、多族裔和多语言的特点。

六. 处理土著问题的具体法律、政策和文书

50. 秘鲁国家实施的土著民族问题法律文书包括：

(a) 2005 年 4 月 15 日颁布的第 28495 号法（国家安第斯、亚马孙和非裔秘鲁人民族发展局（INDEPA）法）；

(b) 2005 年 11 月 17 日维护人民权利署颁布的第 032-2005-DP 号署令，通过该署第 101 号报告，保护自愿与世隔离和初步接触的土著民族；

(c) 2006 年 5 月 18 日颁布的第 28736 号法（与世隔离和初步接触土著原住民族保护法）；

(d) 2007 年 3 月 5 日颁布的第 001-2007-MIMDES 号最高法令，批准将 INDEPA 和 CONADIS 合并为妇女和社会发展部；

(e) 2007 年 6 月 22 日颁布的第 006-2007-MIMDES 号最高法令，通过原住民族和非裔秘鲁人总局组织运作条例；

(f) 第 29146 号法，撤消第 001-2007-MIMDES 号最高法令，恢复 INDEPA。

51. 上述法规确立了土著民族在国家机构中的代表权。

七. 设立处理土著问题的国家机构(部委)、司局或单位

52. 第 28495 号法设立国家安第斯、亚马孙和非裔秘鲁人民族发展局（INDEPA），作为国家的土著代表独立实体，目的是维护和巩固安第斯、亚马孙和非裔秘鲁人民族的权利和发展。其最高机关为领导委员会，由 23 名成员组成，包括 9 名土著成员，2 名大区和地方政府的代表和 11 名国家各部门的代表。该领导委员会的土著代表，依照习俗普选产生。

53. 依照修订妇女和社会发展部组织运作条例的第 006-2007-MIMDES 号法，原住民族和非裔秘鲁人总局（DGPOA-MIMDES）作为主管机构，负责拟订、建议、提出、监测和评价国家政策、法规、计划、战略和方案，以促进、维护、研究和巩固安第斯、亚马孙和非裔秘鲁人民族的权利和具有特性的发展。

54. 为完成这项任务，该法规定 DGPOA 应与下列方面保持业务关系：各部委机构和国家方案以及部门的权力下放公共机构，并与大区和地方政府协调其管辖范围内方案计划的执行工作；保护获取生物多样性和土著民族集体知识国家委员会；完成任务所涉的其他公私营实体。

55. 其行政和组织结构设有两个事务局：一是生物多样性和集体知识事务局，下设集体知识处、领地和整治处以及自愿与世隔离民族处；另一是安第斯、亚马孙和非裔秘鲁人民族事务局，下设安第斯、亚马孙和非裔秘鲁人民族三个专门处室。

56. 日前颁布的第 29146 号法恢复 INDEPA 的独立地位，因此原住民族和非裔秘鲁人总局的活动和任务将重新划给 INDEPA。

八. 对公共行政人员进行的土著专题培训

57. 举办劳工组织《第 169 号公约》执行工作培训班，以便各公共行政部门在各自的部门政策中考虑到执行工作。

58. 参加培训者包括维护人民监察署、检察院、司法机构、国家法官委员会、秘鲁共和国国会等的成员。

九. 政府有关第二个世界土著人国际十年的行动

59. 2007 年 4 月，秘鲁国家通过 DGPOA 在利马举行安第斯、亚马孙和非裔秘鲁人民族全国会议，表现出秘鲁对举办第二个世界土著人国际十年的重视。

60. 其核心目标是加强安第斯、亚马孙和非裔秘鲁人民族的组织机构能力，针对这些民族制定了旨在促进其新型综合发展的国家公共政策。

61. 具体目标包括：

(a) 起草和提出加强和发展安第斯、亚马孙和非裔秘鲁人民族能力的协商提案；

(b) 宣传和传播在大区、区域和专题培训班取得的成果进展，这些培训班是在 2006 年 9 月至 12 月和 2007 年第一季度与作为发展对象的三个民族举办的；

(c) 将安第斯、亚马孙和非裔秘鲁人民族的文化展示作为体制工作的一部分，通过这种展示加强和传播这些民族的文化表现形式；

(d) 协助关于三个民族组织程序和新型发展的讨论和经验交流论坛。

62. 参加会议的人数很多，包括全国土著和农民组织（安第斯民族）的 400 多名代表；全国土著和原住民组织（亚马孙民族）的 300 名代表；居住在国家滨海地带的非裔秘鲁人组织（非裔秘鲁人民族）的 100 名代表；国家土著和农民组织以及亚马孙组织的代表；全国各大学的学者和学生。

十. 关于“气候变化，生物文化多样性和生计：土著人民的管理作用和新挑战”特别专题的建议

土著民族史料局和新挑战

63. 我国正在计划举办恢复水的宗教仪式与宗教性质竞赛，以提高所有社会行动者对生态多样性和保护自然资源的认识。举办竞赛之后应建成土著领袖网络，推动防治环境污染的活动。

64. 在土著民族所在地区开发油气的各家企业应与土著民族协商制定环境平衡政策和环境管理计划。

十一. 政府就《联合国土著人民权利宣言》采取的行动

对有效执行《宣言》的建议

65. 主要建议各国通过下列工作使《宣言》具备约束力：在行政程序中予以应用，通过决策作出解释；在立法方面，依照《宣言》及其他相关国际法律文书修订国家法律；在司法方面，按每个国家的国情对《宣言》作出结论性的解释。

66. 在此框架下推动了政府机构中的代表问题，因此，第 27683 号法（大区选举法）第 12 条规定：大区理事会候选人名单应由每省各一名候选人组成，包括每例替补一名，男子和妇女的比例均不得低于百分之三十（30%），从第一个位置起男女交替任命，直到填满定额；依照国家选举评审团的决定，土著群体或原住民在所在大区的代表不得低于百分之十五（15%），在填补名单时，从第一个位置起每三名进入名单的候选人至少有一名应为土著群体或原住民代表，直到填满定额。

67. 与此类似，第 27684 号法（市镇选举法）第 10 条规定：候选人名单应有相关数字说明领导候选人在名单上的位置；名单组成中男子和妇女的比例均不得低于百分之三十（30%），从第一个位置起男女交替任命，直到填满定额；依照国家选举评审团的决定，土著群体或原住民在所在省的代表不得低于百分之十五（15%）。

68. 这些是依照新通过的《联合国土著人民权利宣言》开展的工作。