



土著问题常设论坛

第十九届会议

2020年4月13日至24日，纽约

临时议程* 项目 5(f)

专题对话

土著妇女及其在《北京宣言》和《行动纲要》执行情况 25 年
审查中的作用

秘书处的说明

摘要

本说明介绍了《北京宣言》和《行动纲要》自 2015 年至适逢其通过 25 周年的 2020 年在涉及土著妇女方面的执行进展情况。汇编的资料来自会员国为将于 2020 年召开的妇女地位委员会第六十四届会议编写的国家审查报告。此外，本说明还着重介绍了土著问题常设论坛根据《联合国土著人民权利宣言》在通过全球议程促进土著妇女权利方面的实质性投入。

* E/C.19/2020/1。



一. 导言

1. 在提请重视土著人民权利并推动就此采取行动方面取得了进展。目前，土著人民问题，特别是在涉及气候变化、环境和人权问题时，已成为《2030年可持续发展议程》等主要全球议程的组成部分。
2. 然而，对土著妇女而言，这并没有转化为实际收益，她们继续因族裔、种族和社会经济地位而被歧视和边缘化。在设计和执行旨在解决此类问题的法律、政策和方案时，必须采取跨文化和基于性别平等的整体做法，并将保护土著妇女权利的措施作为它的一个组成部分。为找到充分尊重和保障土著妇女权利的解决办法而采取的任何有效对策都需要与她们共同制定或由她们自己制定。
3. 土著妇女因其所处社区、国家和区域的不同而有不同的作用和地位。不过，她们往往有相似的关切。土著妇女是权利拥有者，而不只是侵犯人权行为的受害者或目标。她们继续在争取其人民自决、集体和个人权利以及自身作为土著妇女的权利的历史斗争中发挥重要作用。
4. 在土著社区，男女各有不同的角色和责任，并因此各有不同的需要、抱负和利益。年龄是决定其各自角色并使其受到特定形式歧视的另一个因素。土著妇女长老作为土著文化的守护者、道德权威、精神向导和救治者发挥着核心作用，并因其智慧和知识而备受重视。与此同时，她们也是遭受文化和领地损失最大的群体之一。土著女童由于年龄小、易受性暴力和贩运伤害，特别容易遭遇歧视和暴力(A/HRC/30/41，第15段)。
5. 《北京宣言》和《行动纲要》通过至今已有25年，大会第二十三届特别会议召开至今也已有20年，土著妇女仍在继续呼吁会员国履行对性别平等的国际承诺，将性别平等纳入各级发展政策和方案的主流，并在其中具体提及土著妇女。
6. 五年前，被称为世界土著人民大会的大会高级别全体会议通过了成果文件第69/2号决议，其中第10、17、18和19段提及土著妇女。当时，会员国再次承诺维护《联合国土著人民权利宣言》的原则。
7. 秘书处关于《北京宣言》和《行动纲要》二十年审查的说明(E/C.19/2015/2)概述了自《北京宣言》和《行动纲要》获得通过的1995年至2014年土著妇女在国家与国际两级取得的成就。本说明介绍了自2015年至适逢其通过25周年的2020年在涉及土著妇女方面的执行进展情况
8. 本说明的关注重点也包括2015年以来各全球议程中的一些关键领域，土著问题常设论坛曾就此根据《联合国土著人民权利宣言》提出多项建议，促进土著妇女权利。
9. 本说明还简要分析了常设论坛、妇女地位委员会、可持续发展问题高级别政治论坛和大会等政府间机构和机制如何促进土著妇女权利的问题。

二. 2015 年以来的成就：国际一级的行动

A. 全球议程与土著妇女

10. 以下简要介绍了自 2015 年以来各全球议程在涉及土著妇女方面取得的一些成就。

11. 土著人民包括土著妇女和常设论坛在最终导致《2030 年议程》(见大会第 70/155 号决议)获得通过的协商和谈判进程中发挥了积极作用。《2030 年议程》中有六处具体提及土著人民：政治宣言中三处、关于消除饥饿的可持续发展目标 2 下具体目标 2.3 和关于教育的目标 4 下具体目标 4.5 中两处、关于后续行动和审查的章节中一处，各国在该节中承诺推动土著人民参与落实各项目标，受邀在国家等各级定期全面审查实现这些目标的进展情况，并借鉴土著人民在审查中的意见(大会第 70/1 号决议，第 79 段)。常设论坛一直与土著人民主要群体密切合作，为落实《2030 年议程》、促进可持续发展提供意见和分析。它还将《2030 年议程》列为其届会的一个常设议程项目，以便就如何更好地在全球、区域和国家各级将土著人民和土著妇女权利纳入该进程的问题收集意见和建议。

12. 2015 年，各国通过了另外两份专门提及土著人民的成果文件：《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》(见大会第 69/313 号决议)，各国在其中认识到土著人民的传统知识、创新和做法能促进可持续生计，同时也呼吁在社会保障方面重点照顾土著人民；《巴黎协定》，各国在其中突出强调了土著人民的传统知识在应对气候变化方面的重要性。这两份成果文件也与土著妇女有相关性，因为她们在保存、发展、塑造和传播传统知识方面发挥着至关重要的作用。

13. 2018 年，土著妇女还参与了在波兰卡托维兹举行的联合国气候变化框架公约缔约方大会第二十四届会议设立的地方社区和土著人民平台促进工作组的工作进程。在这方面，常设论坛邀请该平台根据其任务规定，就涉及气候变化和土著人民的事项与《框架公约》关联进程之外的政府间进程密切合作(缔约方大会第 2/CP.24 号决定，第 20 段；E/2019/43，第 87 段)。该平台由 14 名代表组成，其中一半是缔约国代表，一半是土著人民组织代表，包括 4 名土著妇女代表。该平台的建立确认了土著人民作为关键生态系统管理者充当应对气候变化影响先锋的作用。

14. 2019 年，土著妇女还参加了为纪念国际人口与发展会议召开二十五周年在内罗毕举行的峰会。在这方面，常设论坛建议联合国人口基金在会议期间组织一次关于土著妇女的活动(E/2019/43，第 88 段)。为此，常设论坛成员 Tarcila Rivera Zea 和 Mariam Wallet Aboubakrine 以及其他土著妇女参加了名为“推动土著妇女和女童进步”的会议。与会者评估了在履行国际人口与发展会议对土著人民所作承诺方面取得的进展，同时突出强调了在确保充分获得性健康和权利及生殖健康

和权利、获得保护以免受性别暴力方面的障碍。她们呼吁各国和联合国系统传播、执行和后续落实常设论坛的建议，包括与人口与发展有关的措施。¹

15. 2019年，针对秘书长主持召开的气候行动峰会，常设论坛敦促会员国将土著人民权利纳入峰会成果文件，并建议各国、联合国系统、土著人民组织和其他伙伴获得资金，以确保土著人民充分参与峰会及其筹备会议。因此，墨西哥政府主办了土著人民筹备会议。作为后续行动，向9月23日在纽约举行的峰会提交了世界土著人民倡议。土著妇女参与了讨论并提供了投入，还反思了土著人民的气候行动承诺。

16. 土著妇女还通过各种宣传努力，包括会外活动、新闻发布会和双边会议，参加了在联合国气候变化框架公约缔约方大会第二十五届会议在马德里召开之前的2019年12月进行的谈判。缔约方通过了一项关于经加强的性别问题利马工作方案及其性别问题行动计划的决定。各国在该决定中关切地认识到，由于历史上和当前的两性不平等以及多层面因素，气候变化对妇女和男子的影响往往不同，这种不同在发展中国家、当地社区和土著人民中可能更为明显，并承认气候变化是人类共同关心的问题，指出各国在采取行动应对气候变化时，应当尊重、促进和考虑它们各自对人权、健康权、土著人民权利、当地社区权利、移徙者权利、儿童权利、残疾人权利、弱势人权利、发展权，以及性别平等、妇女赋权和代际公平等的义务。

17. 该决定为将以权利为基础的用语纳入各国通过的政策和做法建立了一个历史性先例，并将为今后五年促进性别平等的气候政策和行动提供指导。

18. 土著妇女一直呼吁消除对妇女歧视委员会通过一项关于土著妇女的一般性建议。为了支持这一呼吁，常设论坛建议，委员会应在该一般性建议中考虑涉及个人和集体的平等权、不受歧视权和自决权；社会和经济权利，包括获得体面工作、土地、领土和资源的权利；享有水和食物的权利；文化权利；公民和政治权利以及生活不受任何形式暴力的权利(E/2019/43，第53段)。

B. 政府间机制与土著妇女

19. 常设论坛继续在应对土著妇女状况并就此提出建议方面发挥关键作用。首先，它在战略上将土著妇女的权利作为其年度会议的优先事项，要么作为特别主题，要么作为实务领域之一，并通过其建议倡导采取具体行动，将土著妇女的权利和观点纳入主要的政府间框架。第二，它为土著妇女创造了一个全球平台，让她们借以分享经验和困难，交流想法和战略，以实现她们的目标。第三，它为土著妇女提供了一个机构场所，让她们借以与非政府组织和联合国系统各实体建立网络，以应对她们在世界各地继续面临的一些挑战。

¹ Tarcila Rivera Zea, “土著人民、妇女、儿童和青年：开罗会议以来的25年”，在国际人口与发展会议内罗毕峰会上提交的立场文件，内罗毕，2019年11月。可查阅：www.scribd.com/document/434651930/Position-paper-Tarcila-Rivera-Zea-Nairobi-Summit-on-ICPD-25#from_embed。

20. 针对土著妇女关切的问题，常设论坛多年来通过了大量建议，多处涉及教育、文化、卫生、人权、环境与发展、冲突和政治参与等广泛一系列问题的内容直接提及土著妇女状况。²

21. 此外，常设论坛每年都有一个专门讨论土著妇女问题的独立议程项目。例如，2016年，论坛举行了题为“土著人民：冲突、和平与解决方案”的会议，两次全体会议中有一次集中讨论了土著妇女的独特情况。除其他建议外，常设论坛强调指出，在冲突环境中保护土著女童和妇女的安全和权利是当务之急，在安全理事会关于妇女与和平与安全的第1325(2000)号决议框架内亦是如此。它还注意到，冲突环境中性暴力和性别暴力行为有所增多。性暴力也被系统地用作针对土著妇女的战争武器。鉴于土著妇女和女童特别容易遭遇性暴力和性别暴力风险和伤害，常设论坛建议各国政府、地方当局、联合国系统专门机构和民间社会与土著人民合作，制定多部门综合办法，打击各种形式的暴力侵害妇女和女童行为(E/2016/43, 第56和57段)。

22. 常设论坛的任务之一是提高认识并促进土著人民的权利。根据该任务，常设论坛在2017年与土著社区媒体合作，首次设立了土著媒体区，为土著和主流媒体渠道和平台提供空间，以便土著人民用自己的语言并通过自己的媒体渠道报道会议期间讨论的问题。土著妇女也利用该平台就暴力侵害土著妇女和女童、切割女性生殖器以及赋予土著妇女和年轻人经济权能等问题进行了广播。³多年来，土著妇女越来越多地参与利用了媒体区，并带头设计议程和简报会。

23. 2017年，为了纪念《联合国土著人民权利宣言》发表十周年，妇女地位委员会第六十一届会议就“增强土著妇女权能”这一重点领域举行了一次互动对话(E/CN.6/2017/12)。这响应了2014年世界土著人民大会成果文件中的呼吁(大会第69/2号决议，第19段)和常设论坛关于将土著妇女问题作为优先主题进行审议的建议(E/C.19/2015/10, 第43段)。互动对话标志着委员会正式会议首次将土著妇女议题作为独立议题进行讨论。在关于性别暴力、教育和妇女经济机会的讨论中，许多发言者还呼吁就环境问题，特别是气候变化问题加强与土著妇女的协商。他们特别指出，土著妇女的知识和能力可为解决气候变化问题提供办法。

24. 大会每年都由第三委员会讨论并通过一项关于土著人民权利的决议。⁴大会在这些决议中提及土著妇女和女童遭受暴力侵害、被赋予权能、充分和有效参与各级决策进程等与土著妇女特别相关的问题，并鼓励各国考虑在各自报告中提供关于土著妇女的信息，说明在执行妇女地位委员会2005年3月11日题为“土著妇女：《北京宣言》和《行动纲要》十年审查之后”的第49/7号决议(E/2005/27, 第一章, D节)以及2012年3月9日题为“土著妇女：消除贫穷和饥饿的主要行

² 有关更多土著妇女活动的信息，可查阅：

www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/mandated-areas/indigenous-women.html。

³ 见 www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/unpfii-sessions-2/sixteenth-session.html。

⁴ 大会将与影响世界各地人民的一系列社会、人道主义事务和人权问题有关的议程项目分配给第三委员会。见 www.un.org/en/ga/third。

为者”的第 56/4 号决议(E/2012/27, 第一章, D 节)方面取得的进展和面临的挑战。值得注意的是, 常设论坛的年度报告有助于在联合国最高级别分析和论证土著妇女权利。

25. 为了后续落实国际土著语言年, 并继续提请人们注意土著语言严重丧失的问题, 大会在其第 74/135 号决议中宣布 2022-2032 年期间为国际土著语言十年, 目的是为了保护、振兴和促进土著语言, 并就此在国家 and 国际层面采取紧急措施。常设论坛通过专家组会议和其他活动, 在提高对该问题紧迫性的认识方面发挥了关键作用(E/C.19/2019/4, 第四节)。土著妇女和女童作为其身份认同、文化和语言的传播者发挥着关键作用。对于她们来说, 该十年将是一个机会, 可借以加强支持和行动, 以便保护和传播其语言, 在决策机构中发挥积极作用, 并获得司法及教育和保健等重要服务。

26. 《北京宣言》和《行动纲要》执行情况 25 年审查将为衡量促进妇女权利的行动提供机会。在这方面, 大会在其第七十三届和第七十四届会议通过的关于土著人民权利的决议(第 73/156 号决议, 第 21 段; 第 74/135 号决议, 第 22 段)中邀请妇女地位委员会除其他外, 在将于 2020 年召开的其第六十四届会议上审议土著妇女问题, 以纪念第四次妇女问题世界会议二十五周年。大会还在决议中鼓励各国政府在各级与土著人民合作筹备 2020 年审查, 以便从土著人民的经验和专门知识中获益。常设论坛还重申自己向委员会提出的建议, 即在二十五周年之际举办土著妇女权利问题高级别互动对话(E/C.19/2019/10, 第 54 段)。为了筹备一些活动作为 25 年审查和评估进程的一部分, 土著妇女将参加由国际土著妇女论坛与区域土著妇女网络合作组织、由萨米妇女论坛主办的 2020 年第二届土著妇女世界大会。

三. 根据提交给妇女地位委员会的国家审查报告对国家一级落实情况的分析

27. 本节就《北京行动纲要》确定的 12 个关键领域中的妇女与贫困、妇女的教育和培训、妇女与环境、妇女与武装冲突、妇女与健康 and 妇女与媒体等选定主题, 简要分析了土著妇女的状况。这六个主题是会员国提及土著妇女最多的三个主题和提及土著妇女最少的三个主题。因此, 本节涵盖了得到关注最多和需要更多关注的主题。它还介绍了提交给 2020 年妇女地位委员会第六十四届会议的国家审查报告中对这些问题的审议和落实情况。共有 150 多个国家提交了国家审查报告, 其中三分之一提及了土著人民。提及土著人民的国家大多位于中南美洲和加勒比地区, 其次是非洲地区。这与 2015 年为 20 年审查提交的国家审查报告相比数目有所增加, 当时只有 35 个国家提供了关于土著妇女的具体信息。下文针对每个选定主题简要概述了土著妇女目前的状况、取得的进展和面临的挑战, 然后列举了一些由各国提供的良好做法例子。⁵

⁵ 请注意, 本节列举的例子只是说明性的; 要了解更多信息, 请参见单个国家审查报告, 可查阅: www.unwomen.org/en/csw/csw64-2020/preparations#national-level-reviews。

A. 土著妇女与贫困

28. 世界上有 3.7 亿多土著人(占全球人口的 5%)，但他们占了全球最贫困人口 15%。各国借助各自确认、尊重和促进土著权利的国家法律和政策框架，在促进土著人民社会和经济方面取得了进展。殖民主义在许多情况下造成了贫困；尽管土著人民在其独特的身份认同得到承认方面取得了重大进展，但贫困依然存在。确认土著人民的权利是推动他们得到社会和经济发展的先决条件。要推动土著人民得到发展，就必须以他们自己的贫困和福祉定义和指标为基础来制定发展战略。在这方面，缺乏按族裔和性别分列的数据仍然是一项很少有国家能克服的挑战。⁶

29. 在这方面，有必要确定影响土著妇女生活的贫困的趋势和结构性原因，例如与土地权有关的问题，并尽一切努力通过增加就业、受教育机会、医疗服务、文化习俗保护和社会经济自治来增强她们的权能。

30. 约有三分之一的国家审查报告在涉及贫困问题时提到土著妇女。这包括提及住房项目和资金、获得食品和安全网的机会以及其他减贫手段。下文列举了一些说明性的例子。

31. 在加拿大，《2017 年国家住房战略》中列有一个确保人们有机会获得安全和负担得起的住房的十年计划。它优先考虑最脆弱的群体，包括妇女和土著人民。在整个 2017 年，加拿大政府进行了多次公开咨询，结果显示，由于殖民主义的持续影响等原因，土著妇女可能面临更大的粮食不安全和贫困风险。这些咨询结果已被纳入一项政策，继而使粮食系统的社会、健康、环境和经济层面的交集性得到了确认。

32. 在洪都拉斯的“生活得更好”方案重点关注 2014 年至 2019 年期间处于贫困和极端贫困中的弱势民众，使非洲裔洪都拉斯人和土著妇女从中受益。政府还实施了旨在协助减少农村地区贫困和极端贫困的次级方案。这些次级方案的目标是改善农村贫困人口的收入、就业机会、粮食安全和生活条件，重点是实现社会包容和性别公平。

33. 纳米比亚政府与联合国各实体合作，联合制定了一项性别平等方案，以便除其他外通过赋予农村妇女特别是土著桑人和年轻人经济权能，协助减少贫困。该方案采用适当的技术并提供培训，为改善农村妇女和年轻人的粮食安全条件作出了贡献。

34. 尼泊尔政府在过去 20 年里推行微型企业发展方案，力求支撑农村和土著妇女的经济基础。该方案旨在通过促进妇女，特别是该国的贫穷妇女、达利特妇女和土著妇女创业和就业来减轻贫困，并为微型企业发展提供培训和技术援助。在进行国家审查时得到支助的 142 437 名企业家中，有 75%是妇女，而这其中有 40%是土著妇女。

⁶ 《世界土著人民状况》(联合国出版物，出售品编号：09.VI.13)，第 22 页。

35. 在菲律宾，经修正的有条件现金转移支付方案满足了无法获得常规有条件现金转移支付方案服务的贫困、脆弱和弱势家庭的独特需求。截至 2019 年 2 月，在 228 322 名受益者中有 76% 是生活在地理上与世界隔绝和不利地区的土著人民。该方案努力为相关家庭提供经修正的一揽子福利、干预措施和执行方式，直到这些家庭可获得常规方案服务为止。

B. 土著妇女的教育和培训

36. 教育是健康、经济和社会福祉的最为重要的决定因素之一。有机会接受高等教育能带来质量更高并且收入更多的工作并且能降低失业率，所有这些都影响健康的结果。

37. 对土著人民来说，教育是确保他们个人和集体发展的主要手段；这是他们实现自决权，包括追求其自身经济、社会和文化发展的权利的先决条件 (A/HRC/12/33, 附件, 第 2 和 4 段)。教育也被视为赋予其权力以在地方、国家和国际各级表达他们关切并争取民间社会各组织支持倡导其权利的一种手段。然而，在某些情况下，教育被视为让土著人民融入主流社会并让他们完全丢弃其文化、语言和生活方式的一种方式。

38. 对土著妇女来说，正规教育使她们能够主张应该采取具体措施，以正视她们对不平等、歧视和边缘化的看法和经历，并拟订克服这类现象的战略。然而，大多数土著男子和妇女的受教育权利尚未得到充分实现，土著人民和普通民众在教育方面的差距很大，土著妇女和女孩在这方面的差距更大。必须优先确定特别措施，克服土著妇女和女孩在各级教育上遇到的性别障碍，包括在社会经济和文化上受到的限制。一些措施可以是土著妇女和女孩拟订在文化上相宜的特别方案，并且可能需要列入经济援助和激励措施，给土著女孩入学和在学提供方便，以鼓励她们完成学业并寻求接受高等教育。土著妇女赋权方案、社区基础设施发展方案和创收活动，以及职业培训和成人扫盲教育方案也很重要。同样，有必要讨论让土著社区内的土著妇女和女孩平等获得教育的重要性，并进一步加深各社区对土著妇女和女孩需要享有与男子和男孩一样接受和获得教育的平等机会的了解。可能有必要就此展开提高认识的活动以解决关于可能带有性别偏见的文化和社会规范和做法的问题。

39. 约有半数的国家报告了土著妇女和教育问题的情况。所提供的信息除其他外涉及以下方面的努力：提高土著妇女的识字率；鼓励增加土著女学生的入学率和毕业率；改善受教育的机会；并以同土著语言和文化相宜的方式提供教育。以下各段概要介绍了这方面的一些实例：

40. 澳大利亚报告称，澳大利亚政府着力开展旨在帮助 25 000 多名土著人和居住在托雷斯海峡岛上的学生接受并完成其教育而且实现了向走出校门后的生活的顺利过渡。这些活动包括惠及 15 500 多名土著人及居住在托雷斯海峡岛上的女孩和年轻妇女的辅导、领导力和教育项目。

41. 喀麦隆在推动教育上的工作是，让巴卡、贝德桑、巴卡拉和巴格耶利 5 250 名儿童得以进入小学就读及让 350 名儿童得以进入中学就读。此外，向 480 名教

师提供了特殊教学工具的培训，以改善他们对土著儿童的教育方法。除其他外，总共向 47 所给土著儿童开办的小学提供了支持，给他们置办了学校用品和教科书、支付关于完成小学学业的证书的费用和参加竞赛的费用。

42. 圭亚那报告称，通过在内陆地区建造幼儿园和小学以及为 5 500 多名学生提供 13 所寄宿中学，土著人民获得教育的机会有所改善。生活在这些地区的学生获得当地和国际奖学金以接受中等和高等教育也增强了女孩的权能。

43. 在马来西亚，奥兰阿斯利发展部(称作马来西亚原住民发展部)推出了一个鼓励阅读方案，作为该方案的一部分任命了 45 名奥兰阿斯利的妇女担任志愿者以辅导本社区 2 至 4 岁儿童的阅读。此外，已经任命了 281 名奥兰阿斯利的妇女担任学前教师助理，帮助教师监测儿童的福祉，包括为奥兰阿斯利学龄前儿童准备营养均衡的膳食。

44. 在巴拿马，国家职业培训和人力开放培训研究所自 2014 年以来通过经由性别创业方案开设各种课程以增强土著妇女的权能。已开设的课程涉及以下方面：烹饪、陶瓷、工艺品、焊接、烘焙和建筑。2017 年，在农村及 Emberá、Guna Yala 和 Ngäbe Buglé 等土著社区(comarcas)拟定了增强妇女创业和营商能力的项目。

C. 土著妇女与环境

45. 环境、可持续发展、生物多样性和气候变化问题涉及《联合国土著人民权利宣言》所载广泛权利，包括土著人民的基本自决权。

46. 土著妇女和男子是应对气候变化的关键变革力量。他们独特而不同的观点彼此互为补充。土著妇女不仅在土著人民管理其土地、领土和资源以及与自然的互动及可持续资源管理和生物多样性保护的实践中发挥着作用。她们作为主要的粮食生产者也在土著人民自给经济的粮食安全方面发挥着关键作用。⁷ 由于这些原因，对于全球范围内气候变化所产生的恶劣影响，土著妇女最有可能首当其冲深受其害，因此她们常常站在捍卫其土地、权利和环境健康的——抵御活动的最前线。

47. 对土著人民来说，他们的土地、领土和资源是生计、药品、知识产权、粮食安全和精神福祉的来源。土地不仅是生产要素，它对土著妇女而言还象征着大地之母、生命、尊严、其文化、精神、信仰、生存、食物系统和传统医学赖以生存的基础。因此，他们土地、领土和资源的丧失就会导致生存能力和复原力急速受损。

48. 一些国家在其国家一级的审查中介绍了土著妇女和环境相关方案和项目包括多种问题的情况，其中介绍了便利土著妇女参与环境风险管理、促进传统知识的应用以及让土著妇女有更多机会利用土地和自然资源的情况。

⁷ 国际土著妇女和土著人民论坛，可持续发展上的一个主要团体。“对土著妇女的继续歧视和剥夺其权力，”在可持续发展高级别政治论坛上提交的报告，2019 年 7 月，纽约。

49. 作为《京都议定书》的签署国之一，刚果重申其致力于让妇女和土著人民参与制定、执行、监测和评估法律和减少灾害风险方案及应对气候变化复原力的方案的活动。该国一直在四个干预措施领域(上加丹加、孔戈中部、洛马米和奎卢)制定减少发展中国家毁林和森林退化所致排放量加上森林可持续管理以及保护和加强森林碳储量(REDD+)的方案，通过能力建设培训方案和项目支助让妇女和儿童参与这方面的工作。

50. 肯尼亚报告称，通过与美国国际开发署和非政府组织兰德萨合作建立的项目“加强习惯司法系统”，马赛和卡伦津社区的妇女当选为长老。在两个 Ol Pusimoru 社区，总共 50 名长老中有 14 名女长老当选，从而确保土著妇女参与决策和改变歧视性做法。该项目旨在实现茂林土著妇女的土地权利，并侧重于协调正式和非正式司法系统。

51. 在马来西亚，水、土地和自然资源部通过马来西亚森林研究所正在实施将传统知识应用于惠益共享和提高奥兰阿斯利人生活水平的一个项目。该项目涉及记录奥兰阿斯利 18 个民族药用植物的传统知识、开发研究用地并绘制药用植物分布图。约 58% 的参与者是奥兰阿斯利的妇女，她们在确保每项活动顺利开展方面发挥了重要作用。

52. 挪威报告了在驯鹿狩猎中促进性别平等的措施。与会者强调，2016 年，在 537 个 siida(驯鹿畜牧区)中妇女的占比为 14%，驯鹿总数中有 24% 属于妇女。此外，《驯鹿协议》允许妇女申请资助。

53. 苏里南报告了为降低土著居民对日益频繁的洪水的脆弱性而采取的行动。国家灾害管理协调中心努力确保土著妇女有效参与包括应对和预防在内的关于灾害管理和协调的讨论，并与包括妇女等越来越多的土著传统主管机构协力合作。

D. 土著妇女与冲突

54. 由于贫困、在政治上被边缘化和受到有系统的歧视，土著人民往往名列最脆弱的群体。他们经常被卷入冲突之中，这些冲突多半涉及他们的土地、领土和资源或他们的公民、政治、文化、社会和经济权利。在世界几乎每个地区，土著人均被迫流离失所，并在自己的土地和领土上受到暴力的严重影响。在一些国家，土著人成为冲突期间军队或准军事团体进行屠杀的受害者。

55. 土著妇女的境遇更糟，她们被用作“战利品”，受到性暴力和强奸。在某些情况下，土著儿童被强行征兵入伍，被迫参加到武装冲突中去，而丢下他们的家园和童年(E/2016/43，第 49 段)。因此，暴力冲突和军事化影响到他们的生活、家庭和社区的生活，致使其人权受到侵犯，并被迫离开他们祖祖辈辈居住的土地和领土而到处流浪。然而，土著妇女并不认为自己是被动的受害者，她们利用其作为土著妇女所具备的经验和独特视角，担当起调解人和和平建设者的角色(E/2004/43，第 13 段)，以预防冲突和创造正义。⁸

⁸ 联合国促进两性平等和妇女赋权实体(联合国妇女署)，“土著妇女及妇女、和平与安全议程”，研究简报，2017 年。

56. 从提交给妇女地位委员会的国家审查情况来看，为数不多的一些国家述及土著妇女及和平与冲突的问题。以下各段概述了其中一些贡献。

57. 哥伦比亚报告称，《终止冲突与建设稳定持久和平最后协定》载有关于性别和土著人民等问题的章节。《协定》承认土著人民对其祖先领土的权利，《协定》还承认他们对和平所做贡献。该国政府认识到，尽管为执行该协议做出了许多努力，但包括土著人民在内的社会领袖继续面临威胁和骚扰，这些威胁和骚扰往往导致杀戮。

58. 刚果民主共和国报告了 2018 年通过的制定最新国家行动计划的情况，该计划载有关于纳入系武装冲突受害者的土著妇女和青年及其他弱势社会群体需求的规定。目的不仅是保护他们的权利，也是确保他们参与同武装冲突有关的事务。在这项努力中，该计划涉及开发土著妇女的能力，以支持她们作为候选人参加选举进程。该计划为执行安全理事会第 1325(2000)号决议提供了支持。

59. 危地马拉于 2017 年通过了执行安全理事会关于妇女、和平与安全第 1325(2000)号决议的第一份国家行动计划。该计划寻求在冲突后背景下改变妇女的状况和地位。从 2013 年起，妇女、和平与安全机构间圆桌会议(称作 Mimpaz)和包括土著妇女代表在内的各妇女组织参与了该计划的制定，该计划反映了国内武装冲突中的女性幸存者，主要是性暴力受害者的需求和具体需要。

60. 菲律宾报告了《2017-2022 年妇女、和平与安全国家行动计划》的情况，该计划强调妇女机构通过正式和非正式空间而既是国家和平进程的领导者又是其参与者。该五年计划旨在支持各种倡议，经由这些倡议妇女赋予其他妇女以权力，承认问题的存在有着性别、族裔和宗教等多方面的原因，努力壮大争取和平与冲突转化的力量，让妇女走在参与变革的前列，并让她们全程参与。

61. 缅甸报告称，在 2018 年的联盟和平会议上，妇女的参与率增加到 17%，较真上一届会议增加了 2%。在与会者中，代表 10 个少数民族武装团体签署《全国停火协定》的 150 名代表中也有 31 名妇女代表。

E. 土著妇女与健康

62. 世界各地的土著人民在物质和精神环境以及在对其健康具有深远影响的社会文化、人口和营养变化方面均处于失衡状态。无论其所处何地，也不论其社会政治状况如何，土著人民的健康指标总是不如非土著人民。造成该差距的决定性因素很多并且相互关联，因此，对这一危急情况所做的任何反应都必须纵贯全局。土著人民预期寿命较低、婴儿和儿童死亡率高、产妇发病率和死亡率高、并且受害于药物滥用和抑郁症等。在土著人民健康状况不佳方面所存在的最突出问题是，殖民化的影响、祖辈土地的丧失、受到排斥、不平等和在获得医疗保健方面遇到文化障碍。⁹

⁹ 秘鲁土著文化中心。《人口、发展与土著妇女：人口与发展问题第六次国际会议后 20 年的视角和建议》，开罗+20 (2014 年)。

63. 对土著妇女来说,由于其不同于土著男子的生理健康特征和性别上的不平等,这些挑战更形严峻。尽管其死亡率低于土著男性,但土著妇女的发病率更高,主要原因是,她们承担着生殖、家务和生产劳动的三重负担。¹⁰
64. 而且,由于主流保健服务提供者的歧视性做法,土著妇女在获得保健和保健服务方面继续经历持续和不成比例的不平等;以及对土著妇女如土著助产士的传统保健做法也存在歧视。因此迫切需要重点关注健康问题,包括性健康和生殖健康以及替代性保健框架,包括其传统保健做法。
65. 约有三分之一的国家提到与土著妇女和健康有关的活动。通过努力与土著社区合作制定保健战略,改善获得保健设施和卫生环境的机会,并提供敏感注意土著妇女具体需求的敏感支持,以解决土著人民和非土著人民之间的健康不平等問題。
66. 澳大利亚分享了关于将土著助产士纳入其国家保健系统的情况。新南威尔士的土著母婴保健服务旨在改善土著妇女怀孕期间的健康,降低土著婴儿围产期发病率和死亡率。助产士和土著卫生工作者合作提供对文化敏感并以妇女为重点的优质产妇服务。
67. 孟加拉国投资于几个改善土著社区健康的基础设施项目,并特别帮助土著妇女节省时间和劳动力。通过 3 800 个社区服务提供中心(称作 para kendro),向 3 个山区的多个家庭提供了保健和营养服务以及纯饮用水。
68. 在加拿大,联邦政府设立了一个新的土著妇女福祉咨询委员会,就当前和新出现的健康问题提供咨询。该委员会将由来自全国各土著组织、全国各土著妇女组织、全国土著助产士理事会的代表及其他代表组成。助产传统做法经由满足土著孕妇和有幼儿家庭具体需求的保健方案得到认可。妇幼保健方案为第一民族社区的 8 100 多名孕妇和家庭提供护士和延伸家庭成员的来家探视。
69. 哥伦比亚承认切割女性生殖器官是一种影响女孩和妇女,特别是土著人民生活 and 健康的暴力形式。旨在 2014-2018 年国家发展计划范围内解决切割女性生殖器官问题的两项战略给土著社区开展代际对话提供了资源保证,并对切割女性生殖器官的受害者予以关注并采取后续行动。与土著当局协调制定了关于关爱和促进土著社区性健康和生殖健康的准则。
70. 2018 年,《萨尔瓦多土著人民国家行动计划》获得批准。该行动计划提出了一些战略指导方针,它们使国家得以与土著人民协调,在遵循对人权、土著人民权利和妇女权利所做坚定承诺的情况下落实这些战略并实现拟议成果。在此背景下,出台了《土著人民国家卫生计划》,重点关注卫生,同时考虑到文化和性别方面的具体问题,并在卫生保健系统中推广土著知识。

¹⁰ “三重劳动负担”是指妇女的三个劳动领域:生产性劳动(挣工资或创收活动)、生殖性劳动(分娩和护理)和家务劳动(准备食物、洗衣、做饭、打扫卫生、取水和拾柴等)。

71. 新西兰报告了政府针对毛利人和太平洋岛民(分别是科罗威奥兰加人和阿拉莫伊人)、家庭和社区的健康战略,该战略力图消除土著和非土著人口之间不可接受的健康不平等现象。这两项战略都包括了可衡量的健康结果,以及本地化考虑和对文化敏感的支持,并且强调了解决土著妇女和女孩宫颈癌、人乳头状瘤病毒和吸烟流行的特别方案。

F. 土著妇女和媒体

72. 土著人民发展了自己的媒体,目的是改变对土著人民的负面言论和陈规定型观念。土著人民的自我表达在不同的媒体上随处可见,包括在故事片、纪录片、动画、电视、广播、社交媒体和新闻上。土著人民利用媒体打击歧视,倡导实现其权利,争取有利用其领地和资源的机会,并保护他们的文化、语言、精神和传统。通过在各种媒体上表达自己,土著人民也在挑战误导性的主流叙事,形成跨国界团结,加强他们的集体权利,并提请国际社会注意侵犯人权行为。数字联通也给土著人民的创新提供了支持,并促进根据他们自己的要求及其文化和价值观获得替代经济的机会。¹¹

73. 土著妇女把媒体用作行使其自决权的工具,经由重新掌控其叙事权来增强其权能,以使其为反对性别歧视、种族主义和侵犯人权进行社会变革发声。尽管土著妇女仍然得面对她们所在社区和她们的亲属对她们所谓放弃其作为妇女应尽家务的挑剔的目光,但她们仍然利用媒体来分享经验并确保其充分享有人权。

74. 例如,社交媒体正在改变土著人民在各个层面上相互交往和联络的方式,为这类互动提供了方便,并允许用户跨国家、地区和时区保持联系。¹² 这类媒体还有助于为提高人们对暴力侵害土著妇女包括失踪和被谋杀的土著妇女和女孩案件的认识而开展的相关活动。这可以增强土著人民彼此之间跨越社区和边界在社会和政治方面的联动。它还能够给提高认识、促进行动、创建社区和解决侵犯其权利问题创造机会。

75. 几项国家审查介绍了经由这类服务提供基本通信服务以及提高政治意识和参与的情况。各国所提及的情况除其他举措外还包括提供设备、确保对文化敏感的广播及宣传土著文化和身份认同等方面的情况。

76. 多民族玻利维亚国通过了《保障妇女享有没有暴力的生活的综合法律》(第348号法律),该法律拓宽了对防止妇女免遭各种形式暴力的保护,并作为国家的一项优先任务,确立了消除暴力侵害妇女行为的目标。此外,同一项法律要求媒体(广播、电视、报纸、数字媒体)传播防止暴力侵害妇女的内容。建立了总共59个社区广播电台,并提供给伞状土著妇女组织巴托利纳·萨斯。设立Nativa电台的目的是,制作关于土著妇女权利、文化和身份的材料。

¹¹ 土著问题常设论坛秘书处,“土著媒体、赋权土著声音”,概念说明,2012年7月23日。

¹² Alex Wilson, Bronwyn Lee Carlson and Acushla Sciascia,“Reterritorialising social media: indigenous people rise up”, *Australasian Journal of Information Systems*, vol. 21 (2017)。

77. 在加拿大，根据加拿大广播电视电信委员会的规定，加拿大广播系统必须通过其运作产生的节目和就业机会，服务于加拿大男子、妇女和儿童的需求、利益、情况和愿望，包括为此尊重平等权利、加拿大社会的语言双重性、多文化和多种族性质以及土著人民的特殊地位。

78. 利比亚报告称，近年来，妇女在媒体部门的参与显著增加。阿马齐格、图布和图阿雷格族裔社区的妇女前往首都参加由劳动部指导的电视节目。

79. 秘鲁强调了通过使用信息和通信技术增强妇女政治权能的行动。在 2014 年和 2016 年地区市政选举的背景下，实施了促进土著妇女和年轻人通过选举成为候选人的活动和宣传战略。举办了在线课程，以增加妇女对选举的参与。秘鲁还查明了选举期间发生的政治骚扰案件，并对这些案件采取制度化的后续行动。

80. 在瑞典，媒体和学术界正在讨论媒体如何描述社会不同群体，包括土著妇女和女孩的问题。新闻界必须遵守新闻报道的道德准则，如果这在报道的具体背景下没有意义或如果是带有贬损性的，则不鼓励突出有关人员的性别、民族血统、国籍或宗教信仰。

四. 结论和建议

81. 2007 年《联合国土著人民权利宣言》的通过标志着全球对土著人民的权利具有共识。这一国际法律框架涵盖从自决权到土地权和劳动权等一系列公民、政治、社会、经济和文化权利。它保护包括儿童和妇女在内的土著人民享有获得医疗保健、宗教自由和权利的机会。它为通过其他国际承诺包括为通过 2014 年世界土著人民大会成果文件奠定了基础，会员国在该成果文件中表示它们将致力于实现《联合国宣言》所述目标。《北京宣言》和《行动纲要》和 2030 年《可持续议程》呼吁在世界各地实现性别平等和增强所有妇女和女孩的权能。因此，在全球一级，已经有促进土著人民和妇女权利的各种强有力的国际框架。然而，土著人民的多样性有时也导致人们对其独特身份的不同理解和错误理解。

82. 本说明要求各国和其他方面遵循良好做法，利用《北京行动纲要》及其他商定框架来提高对土著妇女问题的认识并加大解决该问题的力度。各国取决于以下方面的情况而在执行力度上不尽相同：诸如法律、政治和体制框架等解决关于土著人民和性别的问题的能力；预算情况；按性别分列的数据；及适用基于人权的做法的能力。

83. 本说明还要求各国和其他各方确保充分考虑土著妇女的关切和优先事项，采取增加她们对各级治理和决策结构参与的具体步骤，在提高妇女地位的更广议程内发展和加强提高土著妇女地位的组织结构和机制，并争取政府最高层向这些组织结构提供支持。

84. 土著妇女对妇女地位委员会工作的参与以及纳入她们所关心的问题在委员会工作中所占比重均在缓慢增加。因此，为了进一步提升该增加的势头，可邀请委员会在以后其 2025 年之前的届会上把土著妇女问题视为优先主题。此外，可

以邀请委员会提高土著妇女在其正式会议和包括国际妇女节纪念活动等其他重要活动中的代表性。

85. 各国可以考虑专门报告在执行妇女地位委员会土著妇女权利相关问题的决议上取得的进展和面临的挑战。¹³

86. 对提交给妇女地位委员会的国家审查所做分析显示，所能提供的关于土著妇女状况的分类数据仍然非常有限。为了更好反映并适当应对土著妇女所面临的特有挑战，迫切需要有不仅按性别而且按族裔分列的特定数据。同样，需要实施和加强关于社会经济和福祉指标包括暴力侵害土著妇女和女孩行为相关指标的国家人口普查和数据收集。

87. 最后要说明的是，与土著妇女和女孩有关的冲突、军事化、人口贩运和性贩运以及性暴力等问题日益见诸报道。论坛多次重申了确保土著妇女和女孩生活的和平与安全的重要意义。各国可以与土著人民通力合作进一步探索如何应对这些挑战，并履行关于改善土著妇女和女孩生活的所有国际承诺。

¹³ 妇女地位委员会 2005 年 3 月 11 日题为“土著妇女：《北京宣言和行动纲要》十年审查之后”的第 49/7 号决议，以及 2012 年 3 月 9 日题为“土著妇女：消除贫穷和饥饿的关键行为体”的第 56/4 号决议。