



经济及社会理事会

Distr.: General
5 February 2010
Chinese
Original: Spanish

土著问题常设论坛

第九届会议

2010年4月19日至30日，纽约

临时议程* 项目3和4(a)

讨论年度特别专题：“土著人民：发展与文化和特性：《联合国土著人民权利宣言》第3条和第32条”

人权：《联合国土著人民权利宣言》实施情况

从各国政府收到的资料

墨西哥

摘要

本报告载有墨西哥政府的陈述，说明为了落实土著问题常设论坛的建议已采取或拟采取的措施。

* E/C.19/2010/1。



1. 土著人民的发展是墨西哥的一项优先事项，通过国家土著人民发展委员会(土发委会)三级政府协调统一，开展相关行动。¹

一. 关于移徙对土著人民的影响的建议²

2. 自2003年5月21日以来，国家土著事务研究所即今天的国家土著人民发展委员会与联合国开发计划署(开发署)一道进行了一些研究，以便确定国家一级的土著民众移动、在城市的居留、向北方邻国的移徙以及在南方边境人类住区的种族构成等。

3. 政府认为，由于不一定是暴力冲突造成的各种原因，移徙可能是一项自愿决定。有关这方面的现有研究证明，移徙附带其他一些重要问题，最重要的两个问题为：

- 在过境地点和目的地侵犯土著移徙工人的人权和劳工权利。
- 移徙对原居地造成影响，出现的问题包括：家庭瓦解或因采纳目的地的新文化标准而出现文化上的改变，从而重新界定土著人民和土著社区的归属感；这种变化往往造成更大的疏离感。

4. 通过有关土著移徙问题的研究，人们发现人口流失的地方出现6个难题：

(a) 由于经济模式改变，从农民经济走向市场经济，对家庭和社区造成社会和文化影响；

(b) 土地过度分成小块和自然资源退化；

(c) 失业和缺乏经济选择；

(d) 主要农产品(咖啡、剑麻、糖、烟草、可可、西红柿等)价格下降；

(e) 农业周期停工期；

(f) 缺乏基本社会服务(卫生、教育、基础设施)。

5. 在2009年期间，土发委会就土著移徙问题开展研究，最重要的研究计有：

- 当前土著移徙的一般趋势；
- 索诺拉旅游区和农工综合区周边的土著民众长期住区；
- 索诺拉的土著移徙儿童。确定机构着重的领域。

¹ 关于2009年采取的行动的年度报告将在2010年3月发表，并可在土发委会网页查阅：www.cdi.gob.mx。

² E/2009/43，第30段。

6. 土发委会正在执行协助流离失所的土著人项目，通过与联邦、州和市镇机构共同努力，充分尊重土著文化多样性，协助因暴力行为、武装冲突、侵犯人权行为以及宗教、政治、文化或族裔不容异己行为而被迫流离失所的土著民众重新安置或返回家园。自 2006 年以来，该项目在恰帕斯州、格雷罗州、伊达尔戈州、哈利斯科州、纳亚里特州和瓦哈卡州，投资 1.577 亿墨西哥比索，重新安置了 2 043 个流离失所土著家庭或协助他们返回家园，方法是协助购置造房材料、城市地皮和耕地以及进行生产性活动所需的原料。

二. 关于创建土著语言和文化研究中心的建议³

7. 墨西哥负责贯彻土著人民享有教育权的主要机构是教育部下属的跨文化和双语教育总协会、土著教育总局和国家土著语言研究所(土著语研究所)及土发委会。

8. 2009-2010 年国家土著人民发展方案⁴ 确定了战略 2.7, 以根据适用的规定, 在国家所有教育系统中促进国家土著男孩、女孩和青年获得优质的、文化上相关的教育, 并推动进行不同文化间的研究。在各级教育中和在所有教育模式中实行多元文化教育是国家的主要挑战之一。

9. 大学一级目前有两项方案:

(a) 多元文化双语初等教育文凭。文凭的目的是使未来的教师能够了解到课堂内的多样性, 以优秀、公平和相关的态度对待儿童。有关培训涉及推动土著语言作为沟通、教学媒介和作为研究对象, 以利于发展口头和书面使用土著语言和西班牙语的社会沟通能力, 并在学校和社会中树立土著语言的地位。进修这一文凭的很多学生来自土著社区, 像非土著学生一样, 对本身语言掌握的程度各异。目前该教育文凭分布于国家的 18 家师范学院, 分别设在瓦哈卡州、格雷罗州、恰帕斯州、米却肯州、坎佩切州、依达尔戈州、南下加利福尼亚州、韦拉克鲁斯州、普埃布拉州、金塔纳罗奥州、圣路易斯波托西州、尤卡坦州、锡那罗亚州和索诺拉州, 一共包括 31 种国家土著语言。必须强调指出的是, 这一教育文凭已得到教育部的正式认可;

(b) 多元文化大学。这一类型的大学是向来自不同社会背景、有志追求高等教育、承诺推动提高土著人民地位和不受重视的农村地区发展的土著青年或非土著青年, 提供一个探讨文化上相关的晋升途径的机会。必须调整现有高等教育机构提供的课程, 使其适合与土著民众和农村地区相关的教育所需的条件和要求。这些大学针对墨西哥各民族的文化特点提供专业培训机会, 并提供不同的学科选

³ E/2009/43, 第 86 段。

⁴ 发表在 2009 年 12 月 4 日《联邦公报》上。

择，力求推动墨西哥的文化和地区发展，以及扩大提供教育发展机会，针对墨西哥各族人民的文化特点提供专业培训机会，并以此推动地区发展。

10. 至今创立的这 9 家土著大学分别设于墨西哥州、恰帕斯州、塔瓦斯科州、普埃布拉州、韦拉克鲁斯州、米却肯州、格雷罗州、锡那罗亚州和金塔纳罗奥州；目前招收 5 684 名学生，其中绝大部分来自土著社区。这些新大学为招收大量来自土著地区的土著妇女提供了机会（目前人数为 3 050 人，占入学人数的 53.6%），她们在这些大学中找到了在离她们原居地偏远地区的院校找不到的上进机会。这些大学致力于 31 种国家土著语言的保护和发展。

11. 土著大学的发展必须从早期教育开始。土著学校寄宿计划通过其土著学校寄宿和食堂照料模式，采取有区别的援助方式，优待那些在本身社区没有教育选择的人，协助在教育部属下的学校就读的土著男女孩和青年稳定地接受教育。这些大学加强和支持有利于促进土著青年入学并完成基本教育，中等教育和高等教育的社区倡议。⁵

12. 土著寄宿学校是儿童教育进程中的一项重要组成部分，因为通过提供食物，对其身体发育造成直接影响；由于得到安全的住宿、在完成作业方面获得支持，有助于改进其学习环境。虽然必须大大改进提供的这些服务，但产生的影响是显著的，因为儿童因此能够入学和长期就读，减少惩罚和逃学率；证明这一计划基本上达到目标。

13. 在 2009 年期间，为了宣传千年发展目标，学校制定了称为“共享的体育运动”，⁶ 对象是恰帕斯州、格雷罗州、杜兰戈州、纳亚里特州和瓦哈卡州的舍监和受益人。在联合国儿童基金会（儿童基金会）的协调下，举办了关于儿童人权和紧急情况管理的讲习班，对象是尤卡坦州、金塔纳罗奥州和坎佩切州的舍监。

三. 文化和特性的发展：《联合国土著人民权利宣言》第 3 条和第 33 条

14. 2009-2012 年国家土著人民发展计划制定了宗旨、指标、目标、战略和行动，联邦政府以此推动“有特性的发展”，也就是说，完全依照 2007-2012 年国家发展计划以及在联邦政府“生活更美好”的战略框架内，尊重和承认国内土著人、土著民族和土著社区的文化、语言和权利。

⁵ 为了执行土著学校寄宿计划，土发委会 2009 年获得年度订正预算 745 417 墨西哥比索，这一数额平均用来照顾寄宿学校的 6 万名男女童和在社区宿舍的 9 242 名青年。

⁶ 土发委会与社会发展部共同制定这项活动。

15. 为了整合国家土著人民发展计划，考虑到了在 2007 年初为了拟订国家发展计划进行协商时，与土著人民举行的 57 次区域论坛获得的信息，以及土发委会协商委员会提出的建议。

16. 土著人民发展计划的基本原则包括《墨西哥合众国政治宪法》第 2 条 (b) 款，其中规定克服经济和社会落后、确保土著人民和土著社区的全面和可持续发展，都是墨西哥国家三级政府机构的责任。

17. 根据这项计划和基于这样的信念，即所有机构必须在各自职权范围内依法对土著人民的需要采取对文化有敏感认识的做法，土发委会在 2007 年底召集各联邦机构和实体会议，参与制定这一计划的战略和行动方针。

18. 土著人民和土著社区有特性的发展，是联邦政府为照顾土著人民执行的公共政策的核心。为执行这一计划，土发委会制定了四项战略目标：(a) 推动土著人民和土著社区可持续的人力发展；(b) 更多地利用协商作为政府确定行动和方案的手段；(c) 协调法律框架和尊重土著人民的权利；(d) 加强多元文化对话，同时维护文化与传统。

四. 在实施常设论坛建议方面的障碍

19. 第八届会议报告与其他各届会议报告不同，因为它就处理的专题提出了更有重点的建议，特别是关于《联合国土著人民权利宣言》执行情况的建议。通过这个报告，墨西哥能够及时确定了那些以前没有报告过的、但已采取行动和取得重大进展的领域。

20. 墨西哥又确认常设论坛秘书处作出的努力，因为它确定了特别针对会员国提出的建议。⁷

五. 有利于实施常设论坛建议的因素

21 如 2009 年的墨西哥报告指出，我国设法与在墨西哥设有总部的联合国机构、方案和基金进行合作与协调，利用机会共同实施常设论坛提出的建议以及执行《联合国土著人民权利宣言》。

22. 在 2009 年，必须指出的是，在以下领域与儿童基金会和开发署进行了合作：

- 土发委会与儿童基金会签订了合作框架协议，目标是为开展共同合作行动建立基础，以帮助拟订更好的公共政策和推动社区参与有利于儿童的活动(2009 年 8 月 26 日)；

⁷ 见 www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/8th_Session_Recommendations_to_States.pdf。

- 拟订墨西哥土著人民人力发展报告，报告增订将在 2010 年 3 月完成。⁸

六. 为解决影响墨西哥土著人民的问题的具体法律、政策和其他类似文书(已在以前答复中列出者除外)

23. 如 2009-2012 年国家土著人民发展计划指出，必须使国家法律框架与《墨西哥合众国政治宪法》规定的土著集体权利协调一致，为此，土发委会提出了法律意见，支持在联邦和州范围内进行立法工作，以便使立法人员和公务员认识土著权利问题，并获得充分的信息来指导其工作。

24. 2008 年，墨西哥向联邦议会提出了 47 项法案，以修改在提高土著人民地位这个重要专题领域的联邦法律框架，联邦议会核准了其中一项法案，形成的法令修改和补充《生态平衡和保护环境普通法》的各项规定，以加强不动产的自愿认证、并在 2008 年 5 月 16 日的《联邦公报》上公布。

25. 这些法案处理下列问题：执行土著人民享有体面和有尊严的住房的权利；在土著地区推动双语和多元文化教育，使用土著语言的书籍和教科书；促进对土著文化的认识和尊重；确认土著人民和土著社区作为公法主体的权利和他们的协商权利，保证获得他们自由、事先和知情的同意；如被告为土著人，检察院和司法机构的主管当局有义务指派能掌握其语言和文化的公设律师；为改进和扩大土著地区的教育基础设施设立一项次级基金；为管理土著社区的土地和领地在《农业法》中列入一些规定，并促进以土著语言争取农业正义；承认土著领地是一种新的领地管理方式；承认农村土著接生婆是妇幼医疗保健人员，认为其活动是一种社会性服务；为了进行仪式和庆典，允许使用认为濒危的野生动植物；授权议会在版权和专利权方面进行立法，以及保护和传播土著传统知识；在有艺术古迹、历史和考古遗址的土著住区，允许为土著人口对这些古迹和遗址进行直接管理和(或)经营；在公共场所、社会阶层和官方新闻通告中使用土著语言；拟订土著协商制度的普通立法，并就《国家土著人民发展委员会法》作出有关协商的修订；让土著人民和土著社区能够利用无线电广播媒体；确保国家各党派保证在土著人口占总人口 40%或以上的选区有土著男女代表的参与，方法是提名联邦议会选举候选人，无论是相对多数还是比例代表制；修订《妇女享有无暴力生活普通法》关于发出性暴力通知时机和理由期限的规定，并提供充分的资源，保证妇女过上没有暴力的生活。

26. 在 2009 年，必须指出的是，墨西哥提交了关于以下专题的倡议：

⁸ 这份报告的一般目标是估计城市人力发展指数和各种人力发展指标、用以分析土著人口的福利状况并与非土著人口进行比较。报告的另一项目标是确定联邦预算经费对于土著人口是否增加拨款。

- 提出了修改《联邦民法》和《土著人民语言权利普通法》的法令草案；
- 提出法令草案，补充《保护女童、男童和少年权利法》第 32 条。
- 提出法令草案，修改《国家土著人民发展委员会法》。

27. 这项立法工作体现了墨西哥国家对土著权利与文化领域的国家法律框架协调工作的关注和承诺，设法把国际法律文书的内容以及《墨西哥合众国政治宪法》所承认的权利列入有关框架。

七. 协调土著问题的国家机构

28. 如以前的报告指出，墨西哥政府设立了国家土著人民发展委员会；这是联邦政府的一个分权机构，不隶属于政府部门，具有法人资格和自己的固定资产，在业务、技术、预算和行政上独立自主，总部设在联邦区墨西哥城。该委员会的宗旨是，引导、协调、推动、辅助、加强、确保和评估根据《墨西哥合众国宪法》第 2 条的规定制定的、用以保障土著人民的整体性和可持续发展的各类方案、计划和行动。

29. 土发委会设立一个管理委员会作为管理机构；一个总局作为管理机关；一个协商委员会作为与土著人民和土著社会协商联系的机构。

30. 这个委员会通过 103 个土著发展协调中心、1 072 家正在运作的土著寄宿学校、土著文化无线电广播系统的 20 个调幅广播电台和 4 个实验性调频广播电台，在墨西哥 24 州运作。

31. 2009 年 12 月 23 日，共和国总统费利佩·卡尔德隆·伊诺霍萨任命哈维尔·阿夫雷乌·谢拉为土发委会新总干事，他自 2010 年 1 月 1 日出任此职。

八. 就土著人民问题专为公务员制定的能力建设经常性计划

32. 墨西哥政府从 2007 年起，通过土发委会和土著语言研究所、在格雷罗州、奇瓦瓦州、瓦哈卡州——在特万特佩克和米克斯特克地峡区域、韦拉克鲁斯州和尤卡坦州，推动拟订执法和司法管理范围内土著语言口译员培训和认证战略。在与上述每一州的各个联邦和地方机构的协调下执行这项战略。

33. 这项战略要实现的目标是确保切实享有《宪法》第 2 条确认的国家土著居民的权利，特别是充分享有司法程序的权利，因为这也是国际劳工组织《独立国家部族和土著人民公约》（《第 169 号公约》）第 12 条和《联合国土著人民权利宣言》第 13 条第 2 款规定的权利。

34. 国家立法在各种法律和法规中纳入宪法条款和国际法。《联邦刑事诉讼法》第 15 条规定，凡涉及土著人民或土著社区诉讼者，必须配有熟识土著语言和文

化的口译员和辩护律师出席，并且必须将这种援助证明列入诉讼记录内；该《诉讼法》第 18 条又规定，如果牵涉到土著人民或土著社区的成员，有关口译员除了土著语言流畅外，也要娴熟土著风俗习惯。

35. 作为这项战略的一部分，国家土著语言研究所制定了一个项目，以建立国家土著语言口译员和笔译员名册，这名册对于在司法诉讼中确保土著人获得口译员和笔译员服务至关重要。

36. 下文报告根据这项战略完成的课程的结果：

授课的联邦 实体	年份	参与者	获得认证的 学生	学生的母语(方言)
格雷罗州	2007	26	24	北部 Amuzgo 语 格雷罗墨西哥语 Atlamajalcingo 米斯特卡语 Cochoapa 米斯特卡语 中东部格雷罗米斯特卡语 San Luis Acatlán 米斯特卡语 Tlacoachistlahuaca 米斯特卡语 Tlalixtaquilla 米斯特卡语 中下 Tlapaneco 语 东南部 Tlapaneco 语
瓦哈卡州- 地峡	2008	38	31	西部 Huave 语 下 Mixe 语 中东部 Mixe 语 下地峡山区 Zapoteco 语 沿海平原 Zapoteco 语 Petapa Zapoteco 语 西部 Zoque 语
瓦哈卡州- 米斯特卡	2008	32	29	南部 Chocholteco 语 中部米斯特卡语 普埃布拉-瓦哈卡交界米斯特卡语 下米斯特卡语 下中海岸瓦哈卡米斯特卡语 中西部米斯特卡语 San Mateo Peñasco 米斯特卡语 东北高原米斯特卡语 下北部米斯特卡语

授课的联邦 实体	年份	参与者	获得认证 的学生	学生的母语(方言)
				上西部米斯特卡语 下南部米斯特卡语 中南部米斯特卡语 西南部米斯特卡语 中西南部米斯特卡语 上 Triqui 语 下 Triqui 语 中 Triqui 语 San Juan Copala Triqui 语
奇瓦瓦州	2008	39	10	南部 Pima 语 中部 Tarahumara 语 北部 Tepehuano 语
韦拉克鲁斯州	2009	39	评审中	沿海 Totonaco 语 中南部 Totonaco 语 上中部 Totonaco 语 中 Otomí Tenek 语 Tlachichilco 语
尤卡坦州	2009	37	评审中	玛雅语

资料来源：土发委会，规划和协商单位，2010年1月。

九. 关于宣传和实施《联合国土著人民权利宣言》的信息

37. 如去年向常设论坛提出的报告指出，自从联合国大会通过《联合国土著人民权利宣言》以来，墨西哥为宣传宣言的内容开展了一些活动，包括通过土发委会土著文化广播电台系统传播《宣言》的实质性条款和出版了《宣言》的袖珍版。在土发委会、土著语言研究所、开发署驻墨西哥办事处、联合国新闻中心、联合国人权事务高级专员办事处和拉丁美洲及加勒比土著人民发展基金的共同努力下，也将这些条款翻译成土著语言。

38. 至今，已将有关条文翻译成以下 18 种土著语言：Ch'ol 语、北部 Chinanteco 语、西部 Huasteco 语、玛雅语、马尤语、Mazahua 语、中部 Mazateco 语、Huasteca Hidalguense 墨西哥语、下 Mixe 语、地峡 Náhuatl 语、Purépecha 语、沿海 Totonaco 语、Tzeltal 语、沿海平原 Zapoteco 语、中部 Tarahumara 语、西南部 Tlapaneco 语和 Tojolabal 语。

39. 2010 年应可提供以下语言的译文：Amuzgo 语、高原 Popoloca 语和中部沿海 Zapoteco 语。

40. 通过土发委会和开发署的国际合作努力，将《宣言》的翻译与向墨西哥土著人民和土著社区提供的宣传讲习班结合在一起。从 2009 年 4 月到 12 月，在金塔纳罗奥州的梅里达市和费利普·卡里略港市为在社区中占据领导地位的土著妇女和维护土著人民权利(包括两性平等权利)的律师，以及为普埃布拉 Cuetzalan，索诺拉 Etchojoa 和恰帕斯 Tuxtla Gutiérrez 的土著青年举办了讲习班。

41. 最新的一项举措之一是在 2010 年 1 月 14 日，墨西哥城的联合国新闻中心提出了一份题为《世界土著人民状况》的报告。土发委会的新总干事哈维尔·阿夫雷乌·谢拉着重指出了执行《宣言》的重要性，并认为根据《宣言》第 18 和第 19 条的规定，与土著人民和土著社区协商并得到他们的参与，必须作为他们本身发展的指导原则。

42. 在提出报告时还放映了一套题为《萨维纳之路》的短片，这个短片是由联合国新闻中心、开发署、人权高专办驻墨西哥办事处以及土著语言研究所和土发委会联合制作的，是根据《联合国土著人民权利宣言》促进土著人民权利的一项联合倡议。