



## 经济及社会理事会

Distr.: General  
24 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：顾及文化和特性的发展：《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

#### 哥伦比亚

#### 摘要

本报告载有关于哥伦比亚政府实施土著问题常设论坛第八届会议建议的资料。\*\*

\* E/C.19/2010/1。

\*\* 哥伦比亚政府为本报告编写了两份附件：附件一，哥伦比亚为土著人民制定的立法规则，1991年政治宪法；附件二，土著人民和黑人社区“就(司法和行政)措施或在其领地内进行项目、工程或活动时拥有决策权的基本权利，设法通过这种方式保护其文化、社会和经济完整性和保障参与权利”。可在土著问题常设论坛的网页(<http://www.un.org/esa/socdev/unpii/es/index.html>)上或土著问题常设论坛秘书处办公室查阅这些附件。



## 向各国政府提出的调查问卷：议定必须向土著问题常设论坛以前各届会议提交的报告

### 一. 摘要

1. 哥伦比亚承诺遵守人权和确保享有平等的基本权利。从这个角度出发，哥伦比亚致力于消除和制裁一切形式的歧视行为，以此方式确保土著人民的权利得到保护。通过丰富的立法和法规以及政府为切实有效实现少数民族权利所作的努力，哥伦比亚加强了承认、推动和宣传少数民族文化和权利的工作。

2. 哥伦比亚不断保护土著社区的自决权利，尊重土著社区的决策并公布这些决策。哥伦比亚在内政和司法部构架内设立了事先咨询小组，目的是确保国际劳工组织(劳工组织)《第 169 号公约》所确认的咨询权在任何时候都得到保障。

3. 依照第八届会议就土著妇女状况提出的建议，哥伦比亚国民政府在保护受到迫迁的妇女受害者的基本权利方面取得了积极进展，考虑到宪政法院发出的第 092 号法令，这方面的进展后来涉及土著妇女。为此，哥伦比亚在政府内部和向国际合作机构筹集补充资源。此外，国民政府还通过总统府妇女平等特别委员会(妇女平等会)制定了“妇女和平与发展缔造者”平等权利政策，这是政府为领导旨在维护妇女人权政策的路线图，自 2003 年起，在这面为保护土著妇女基本权利一直在采取有利于她们的行动。

4. 关于各国对第二个世界土著人国际十年(2005-2014 年)的目标取得的进展的评价，哥伦比亚政府及时对有关调查问卷作出了答复。在这方面，哥伦比亚政府认为参与这次评价至关重要，因为这是就保护和保障土著权利工作的成效进行反思的机会。

5. 哥伦比亚具备庞大的机构力求保障土著人民的权利，同时也具备充分的法规框架和公共政策。哥伦比亚是最早承认土著人民权利的国家之一，为此得到表扬。为了加深了解，报告附上一个表格，内载哥伦比亚有利于土著人民的立法规则。

6. 最后，必须着重指出的是，由于地理条件和交通不便，以及某些地区缺乏基础设施和出现非法武装团伙，有关机构在保障土著人民切实享有权利方面遇到困难和挑战。

### 二. 实施土著问题常设论坛第八届会议的建议

7. 国民政府一向强调预防侵犯人权，向所有公民提供充分行使权利的保障，推动和传播对权利的尊重，并履行国家在这方面承担的国际承诺。哥伦比亚政府的行动以土著人民为重点，特别是差别分析。

8. 有鉴上述，根据常设论坛第八届会议向各国政府提出的建议，哥伦比亚政府进行了下列活动。

#### A. 土著妇女<sup>1</sup>

9. 按照第八届会议关于土著妇女状况的建议，必须考虑到一点，就是对哥伦比亚土著妇女来说，她们的要求同保护集体权利是一道的。在这一意义上，这不是从性别角度出发的个人要求，而是要求男女之间互动上平衡，以期土著人民能尊严地生活下去。

10. 从这一角度出发，国家政府积极促进执行宪法法院 2008 年关于保护受迫迁妇女受害者、包括土著妇女基本权利的第 092 号裁决。

11. 因此进行制订“保护受迫迁土著妇女权利”方案，由来自全国各地的土著妇女参与制订，<sup>2</sup> 并组成国家协调委员会，<sup>3</sup> 委员会的目标是建立和协调拟订这个方案的程序，确保全国的土著妇女都能有效地参与。

12. 在这一意义上，经议定分三个阶段进行工作：

(a) 组织和培训执行社会化进程的工作队，工作队由 39 名省级推动员组成；

(b) 举行地区性和地方性社会化会议，在 10 个月内由妇女提出对方案的构想和投入；

(c) 举行省级会议，讨论各地区的投入，然后在全国性会议上制定方案或最后文件。

13. 对哥伦比亚国家来说，土著运动促进土著妇女参与高级别协调空间进程，例如妇女参与常设协调委员会，是一项历史性进展。

14. 同样必须指出的是，为了促进执行第 092 号裁决，已在政府内部和向国际合作机构筹集补充资源。

15. 此外，妇女平等会制定了“妇女和平与发展缔造者”平权政策，这是政府领导维护妇女人权政策的路线图，其主导原则是公平、平等、参与、尊重妇女权利、尊重国际人道主义法、自治、尊重多样性和权力下放。

<sup>1</sup> E/C.19/2009/14，第 30、31 和 33 段。

<sup>2</sup> 这个计划的讨论会于 2009 年 6 月 14 日至 17 日在波哥大举行，妇女派哥伦比亚土著民族组织、哥伦比亚土著权力运动、哥伦比亚亚马逊土著人民组织和泰罗纳土著联盟四名代表组成国家协调委员会。

<sup>3</sup> 委员会于 8 月 18 日至 21 日在波哥大举行会议，由土著、少数民族和罗姆人事务局支助。会议目的是拟订提案向政府提出，包括提案的进展计划和预算。2009 年 10 月 15 日，同内政部副部长举行会议，提出工作提案，其中提出各种备选计划，由妇女加以研究，然后于 10 月 30 日确定最可行的计划。

16. 这个政策的主题轴心是：

- 就业与企业发展
- 教育与文化
- 政策参与
- 对妇女暴力
- 体制加强

17. 在这一意义上，妇女平等会自 2003 年以来即实施有利于土著妇女的行动，保护她们的基本权利；举行土著妇女会议，由哥伦比亚土著民族组织、哥伦比亚土著权力运动、安蒂奥基亚土著组织和哥伦比亚亚马逊土著人民组织参加，并进行研究，编写关于国内各种种族群体情况的报告，例如“关于各种族类别的性别分析”和“承认哥伦比亚土著妇女权利情况的最新发展”等等。

18. 此外，为了促进土著妇女参与其所在社区，妇女平等会在谢拉内华达德圣玛尔塔、考卡和亚马逊举办三个土著妇女区域讨论会(大约有 181 名土著妇女参加)，并在波哥大举办一个中央讨论会，收集各区域有关土著妇女在社区的作用、国际合作机构观点、土著组织观点和国家主管机构观点的经验，以便制定对土著人民的平权行动计划，特别着重妇女。

19. 同样的，在“政治参与”这一主题轴心的框架内，土著妇女积极参加妇女社区委员会，社区委员会力求成为省市妇女对话空间，以加强妇女参与影响她们的决策，并促进实施“妇女和平与发展缔造者”的平权政策。同样在这一意义上，妇女参与妇女咖啡业者理事会(国家咖啡业者联合会)，<sup>4</sup> 以加强妇女权力，促进和强化组织进程，加强她们在地方一级的影响力，并获得省市咖啡业者委员会的支持。

## B. 第二个世界土著人国际十年<sup>5</sup>

20. 按照第二个世界土著人国际十年的目标：“进一步加强国际合作，以解决土著人民……所面临的问题，途经是开展着重行动的方针和具体项目、增强技术援助和进行有关的标准制订活动”，<sup>6</sup> 哥伦比亚主张，这项评价应视为这样的一项行动：帮助确定所获进展、所得教训和良好做法，并确定国际社会和成员国应加倍努力的领域，以期推动圆满执行“十年”的宗旨和目标。

---

<sup>4</sup> 世界咖啡部门最大的非政府组织。

<sup>5</sup> E/C.19/2009/14，第 34 和 40 段。

<sup>6</sup> 大会第 59/174 号决议，执行部分第 2 段。

21. 哥伦比亚政府认为，“第二个十年”的行动有助于改善认识、促进、突出少数民族的权利和文化，建立促进土著人民特别的、不同的权利方案、计划、行动和公共政策。哥伦比亚因此参与这次评价。

**C. 常设论坛关于实施《联合国土著人民权利宣言》和与土著人民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的后续行动<sup>7</sup>**

22. 应指出的是，《联合国土著人民权利宣言》得到哥伦比亚国家的“单方面支持”。在此情况下，虽然《宣言》并非一个对哥伦比亚具有约束力的文书，哥伦比亚承认《宣言》的历史重要性，珍视它的一切期待。<sup>8</sup> 在这一意义上，哥伦比亚加强认识、促进和突出少数民族权利和文化的进程，如本文件所示。

23. 认识土著人民权利：

(a) 由于有丰富的法律和判例以及政府的努力，大大促进对土著人民权利的认识。根据 1991 年政治宪法，土著社区拥有特别的政治代表议席；它们的权力当局获得承认；它们可集体拥有土地并可按照传统习俗使用土地；在健康、教育和文化等方面，对土著社区采取平权措施；土著社区并可同国家和事先咨询小组进行对话，体现社区参与直接对它们有影响的决定的基本权利；

(b) 同样的，促进同土著人民协商公共政策的进程，寻求建立指导公私行动的原则、标准和技术要点，确保哥伦比亚国内土著人民行使其社会、经济、政治、文化权利，改善其生活条件，克服歧视和边缘化情况，加强其组织进程，并确保其生活符合其社会文化多样性。

24. 对话：

关于对话(常设论坛建议中的一项专题)，必须指出的是，政府认为加强同土著社区的对话空间是一项优先工作，因此同土著人民建立了协调机制，例如常设同土著人民和组织协调委员会<sup>9</sup> (1996 年第 1397 号法令)；土著人民人权委员会

<sup>7</sup> E/C.19/2009/14，第 79 至 83 段。

<sup>8</sup> 见 2009 年 4 月 20 日外交部部长海梅·贝穆德斯·梅里萨尔给联合国秘书长潘基文的信，单方面宣告支持《宣言》。

<sup>9</sup> 这是土著组织代表土著人民与国家之间的最高层次协调机构，委员会协调促进哥伦比亚土著人民利益的一切行政和立法决定。委员会会同土著组织议定如下目标：(一) 扩大土著组织在国家一切地区的参与并恢复同政府的对话；(二) 制定关于土著人民的公共政策；(三) 加强工作机制，制定一个确保被迫迁或可能被迫迁土著人民权利的方案和维护这些权利的 34 个计划(2009 年第 004 号裁定)。

<sup>10</sup> (1996 年 1396 号法令)；和哥伦比亚亚马逊土著人民亚马逊区域委员会<sup>11</sup> (宪法法院，2003 年 SU-383 号判决；2005 年第 3012 号法令)。

25. 自决：

(a) 关于政府在发展土著人民文化和特性方面的行动，应着重指出的是，哥伦比亚承认和尊重土著人民自由自决的权利。在这一点上，哥伦比亚是少数几个将土著人民自决权利提升到宪法层阶的国家之一，而这比《联合国土著人民权利宣言》还早了 16 年。事实上，哥伦比亚政治宪法第 246 条承认土著人民当局可在其领土范围内行使管辖权。这项权利成为土著人民公共政策的一个首要要素，自 1991 年以来，一直获得承认和尊重，并由哥伦比亚国家在每一协议机构推动；

(b) 政府一贯支持土著社区自决的权利，尊重它们的决定并予以公布。在这方面，法官最高理事会(哥伦比亚司法部门的管理机构)着手编纂和出版土著传统当局的决定和裁决工作，按权利和社区分类，基本目的在于加强这一认识和确定地支持土著人民的自决权利；

(c) 同样的，哥伦比亚政府在内政司法部的架构内设立了事先咨询小组，以期在任何时候都确保国际劳工组织第 169 号公约所承认的咨询权。通过这些咨询程序，土著社区成员自由从事经济、社会、文化发展的权利得到保障，特别是在立法、行政措施或矿藏或烃的勘探可能直接影响到土著社区的情况；

(d) 应着重指出的是，为了加强一切级别的事先咨询，作为种族群体的基本集体权利，政府通过内政司法部，正在拟订一项法律草案，规定这个进程。这个法律草案将同种族群体进行咨询，考虑到执行此项法律时可能出现的每一种情况和特殊状况，以期排除法律漏洞，这些漏洞实际上使咨询无法顺利进行；

(e) 上述咨询必须遵守以下原则：诚意、正当程序，合法性和代表性，文化间交流和双语性，充分和适当资讯，事先进行，自由参与，法律多元性，双线，和谐，公布，民族多元性。

26. 联合国非常规机制步骤：

<sup>10</sup> 2009 年 7 月 14 日，委员会同土著组织在波哥大举行一次会议，就符合土著人民前景和特定世界观的人权事项达成具体协议。土著组织是在内政司法部一再致力在各种协调空间同它们协调后，同意参加这个委员会，委员会规定必要法定人数。应着重指出的是，委员会自 2006 年以来没有举行会议，因为土著人民声称，自行举行常设会议；这个情况在政府于 2009 年 4 月 21 日在德班会议框架内发表声明后得以克服，在这个声明中政府宣告遵守《联合国土著人民权利宣言》的原则。下次国家人权委员会将于 2010 年 2 月 22 日在波哥大城举行会议，国家政府期待所有土著组织都会参加，包括上次会议缺席的哥伦比亚土著民族组织。

<sup>11</sup> 委员会于 2009 年 5 月 28 日和 29 日及 11 月 3 日和 4 日举行会议。内政司法部和国家经管局于 2009 年 9 月签署了第 022 号合作框架协议，拨款 398 400 000 比索，以制订哥伦比亚亚马逊土著人民公共政策和国家经济社会政策理事会文件。

应该指出的是，在建立哥伦比亚国家公开的、透明的人权政策方面，哥伦比亚于 2009 年接待了联合国四个特别报务员，包括土著人民人权和基本自由状况特别报告员詹姆斯·安纳亚先生。此外，2010 年 2 月，联合国少数民族问题独立专家盖伊·克杜格尔先生到我国访问。

#### 27. 执行论坛的建议：

(a) 在执行论坛的建议方面，由于土著社区所在的位置，政府在涵盖国家全部领土上遭遇一些困难。这些社区所在的地区很难进入，政府要进入必须花大量资源(包括各类资源)。此外，一些地方缺乏基础设施，同时一些非法武装团伙在场，使得政府在确保土著人民切实享受权利方面受到限制；

(b) 尽管如此，政府也取得了一些重要进展，促进保护土著人民的进程，主要如下：

(一) 加强建立各种行动，打击歧视和消除土著人民普遍贫穷的状况，并将这些行动纳入政府的政策和计划，例如关于最弱势群体的政策和计划，借以促进参与、平等和优惠待遇；

(二) 建立同土著人民代表协调的空间，促进人权以及他们的特别权利，例如特性、领土、自治、环境和事先咨询等等；

(三) 同土著人民合作拟订公共政策文件，确定观点、权利和国家各级当局在关注、保护、维护土著人民特别的基本权利和土著人民切实享受这些权利方面的方针，包括集体权利和个别权利；

(四) 设立和建立各种机制以保护和确保土著人民的权利，防止对他们的任何歧视；

(五) 哥伦比亚国家致力同土著组织、国际机构和政府实体合作，以期达成一个整体政策，维护土著人民的权利，促进他们从不同前景出发，参与和融入社会；

(六) 加强机构间已在进行的推动执行保护土著人民方案和计划的联合工作，从而建立地方、区域、国家各级实体之间更好的协调。

#### 28. 法律和公共政策：

(a) 关于法律和公共政策，哥伦比亚一直被赞扬为最早承认土著人民集体权利的国家之一。根据国际开发银行的土著法律指数，哥伦比亚在承认土著社区的文化、经济、领土和环境权利的法律方面，占第一位；

(b) 按照国家的法律框架，土著人民实行自己的政治、社会、司法组织，这些组织的权力在全国领土内获承认为特别性质的国家公共权力。同样的，受保护

土著可以享用国家经常收入参与制度，由中央政府将收入分配给土著社区集体，然后由社区同县市政府议定，将这些资源用于土著社区指定的优先事项。国家法律规定的这种情况符合《宣言》<sup>12</sup> 第 4 和第 5 条的规定：“土著人民行使其自决权时，在涉及其内部和地方事务的事项上，以及在如何筹集经费以行使自治职能的问题上，享有自主权或自治权”，和“土著人民有权维护和加强其特有的政治、法律、经济、社会和文化机构，同时保有根据自己意愿充分参与国家政治、经济、社会和文化生活的权利”；

(c) 此外，在哥伦比亚选举进程上，设有土著人民的特别选区，在中央一级并设有特别机构，负责适当地促进和保护土著人民权利；

(d) 根据 2005 年人口普查，我国内有 3.43% 人口自认为土著。此外，哥伦比亚承认 29% 国家领土为土著社区的集体产业，这些产业是不可剥夺、不能扣押和不能转让的。土著享用集体或个别地产，须依法律和行政规定，这些规定确保这一权利符合国家目的和产业社会功能和生态原则；

(e) 哥伦比亚法律免除土著兵役义务，保全土著社区的文化特性；

(f) 哥伦比亚目前有 64 种土著语言。宪法承认种族群体的语言和方言。在其领土内具有正式语言性质。同时应该指出，哥伦比亚的教育制度规章容许土著人口使用其语文、传授知识和保全传统；并订立一种种族教育政策，遵守融合、尊重和一体化准则。这种措施符合《联合国宣言》第 13 条的规定：“土著人民有权振兴、使用、发展和向后代传授其历史、语言、口述传统、思想体系、书写方式和文学作品……”；<sup>12</sup>

(g) 哥伦比亚土著人民的教育问题，1994 年第 115 号法有所规定，其第 55 和第 56 条规定如下：“种族群体的教育应依本法规定的一般教育原则和目的，同时考虑到一体性、文化间性、语言多样性、社区参与性、灵活性和进步性准则。目的应在加强如下进程：特性、知识、社会化、保护和适当使用自然、社区组织制度和惯例、使用本地语言、一切文化领域的教育和研究”；<sup>13</sup>

(h) 哥伦比亚重申承诺遵守土著人民的权利；重申愿意采取有效措施，承认和保护这些权利的行使；申明同意《联合国土著人民权利宣言》的精神和原则。

## 29. 体制：

(a) 哥伦比亚国家承诺促进每一哥伦比亚人的人权并确保平等的基本权利。它几十年来大力促进民间社会，最后落实于 1991 年政治宪法；

<sup>12</sup> 大会第 61/295 号决议。

<sup>13</sup> 1994 年第 115 号法，教育部门准则，1994 年法令。

(b) 政治宪法采取多层面的平等观点，主张正式平等，但亦要求实现物质平等；采纳机会平等概念；纳入平等原则，包括区别标准和规定采取平权行动以维护受歧视或边缘群体并特别保护明显残疾的人；<sup>14</sup>

(c) 在国家行政部门一级，共和国副总统先生负责政府的人权政策。同时在内政司法部设有土著事务局。<sup>15</sup> 此外，在社会保障部社会促进总局内，设有种族事务和性别事务小组。最后，在文化部内设有人口局，负责向部长提供关于如下事项的意见：拟订政策、计划和项目，承认和融合不同的人口群体、种族群体、残疾或弱势人口的文化特性；

(d) 哥伦比亚还设有人民权利维护局少数民族权利维护处以及人权和种族群体检察处，作为独立的监督机关；

<sup>14</sup> 1991年宪法承认和保护种族和文化多样性(第7条)；促进采取措施“维护受歧视或边缘群体”(第13条)；规定“种族群体社区的土地不可转让、不可剥夺和不可扣押”(第63条)。

<sup>15</sup> 关于这点，2008年第4530号法令第5条规定在内政部副部长办公厅设立土著事务局，第13条规定该局的职责如下：

1. 提议关于承认和保护种族和文化多样性的政策，特别是关于土著人民和罗姆人方面的政策。
2. 促进土著人民和罗姆人种族和文化一体化以及促进他们的基本权利。
3. 设计技术、社会援助方案，支助关于土著社区、罗姆人和同性恋男女、易性人、两性人的政策。
4. 在各机构间协调土著人民依法的参与并促进代表土著人民的组织和机构的参与。
5. 支助事先咨询小组进行关于影响土著社区和罗姆人的发展项目的咨询进程。
6. 促进按照土著社区和罗姆人的惯例和习俗解决冲突。
7. 登记各别社区和土著当局协会承认的土著传统当局。
8. 促进本部和国家关注土著人民和罗姆人的其他实体采取各种不同重点的行动。
9. 向省市政府提供顾问意见，促使关注土著社区、罗姆人和同性恋男女、易性人和两性人。
10. 进行社会经济研究以建立、改善、扩大和改革对土著的保护。
11. 加强同环境、住房及国土开发部和 Incoder 协调，与土著社区合作拟订共同环境议程。
12. 规划和执行发放土著社区土地地契的程序以及向遭受自然和/或人造灾害影响的社区提供急需品的程序(同本部所属单位和与此事有关的实体协调)。
13. 提议法律、规章或立法改革草案进行规范和法律分析(同法制局和立法事务处协调)，并就其主管事项提出意见、讨论和采取后续行动。
14. 参加本身为成员或代表部长或副部长的会议、委员会和技术小组。
15. 处理与其主管事务有关的请愿、要求和意见。
16. 指派的属于其职权性质范围的其他职责。此外，土著、少数民族和罗姆人事务局提议关于承认和保护种族和文化多样性的政策，特别是关于土著人民、罗姆人和同性恋男女、易性人和两性人方面的政策。

(e) 同时,1991 年宪法设立的宪法法院通过一系列有关土著人和土著妇女基本权利遭受损害申诉的裁决,特别是最近通过的 2009 年第 004 和 092 号裁决,<sup>16</sup> 其中全面命令国家政府加强照顾土著人民和被迫迁或可能被迫迁的妇女;对此,政府已承担主要责任;

(f) 在公共权力立法一级,国家少数民族的政治参与,已在 2001 年第 649 号法中予以确保,该法是依宪法第 176 条的规定。在这一意义上,国家设特别选区,确保种族群体、政治少数派和居住外国的哥伦比亚人能参加众议院。这个选区共有 5 个议席,分配如下:黑人社区 2 席,土著社区 1 席,政治少数派 1 席,居住外国的哥伦比亚人 1 席。

#### D. 文化和特性

30. 文化和特性这一专题将在论坛第九届会议的框架内讨论,应指出的是,政府正在促进处理此事,同时考虑到多样性和多文化性原则。

31. 我国土著社区拥有丰富的语言财产,目前已确定有 64 种语言,分属 22 个土著家族,这些语言在其使用领土内构成正式语文。

32. 在这方面,应该略为着重指出,文化部于 2008 年 2 月开展保护种族语言多样性方案,方案的任务是:“促进建立保护和促进哥伦比亚领土内种族语言群体的语言政策,同时同相关民族的代表协调”。

33. 这个方案推动的活动与提高公民认识、加强资讯和强化体制有关,其目标如下:

- 提高种族语言群体人民对使用本地语言价值的认识,以拟订加强其语言的计划
- 提高国内公共舆论对语言多样性价值的认识
- 修正关于语言正式化和保护语言的规范(法律规章)
- 国家及其领土实体取得和增加资源来源以支助和鼓励加强本土语言的努力
- 建立新的咨询、支助和后续机构,支持新出台的协商的语言政策

---

<sup>16</sup> 2004 年 T025 号判决认定被迫迁人口的情况有违宪情事,根据这一判决的执行情况,宪法法院发布 2009 年第 004 号裁决:保护因武装冲突被迫迁或可能被迫迁的人和土著人民的基本权利。为此,订定了一系列由政府采取的措施,以保护被迫迁或可能被迫迁的土著人民:(a) 拟订和执行对哥伦比亚 102 个土著人民的保障方案;(b) 拟订和执行对法院指定的 34 个土著人民的保护计划。

- 精确认识每一种语言的生命力程度，察觉其传授方面的障碍，确定在学校、通讯媒体应采的合适行动等等
  - 鼓励促进对语言的科学认识特别是加强说本地语言者进行研究工作的能力
  - 支持收集关于这些语文的合适文件，优先着重有消灭危险的语文。
-