



经济及社会理事会

Distr.: General
1 February 2010
Chinese
Original: English

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

丹麦

摘要

本文件提供资料说明丹麦政府的人权新战略，特别注重土著人民。丹麦是北极理事会的现任主席，有鉴于此，本文件还报告理事会和北极土著社区的情况。最后，本报告概述丹麦支持的拉丁美洲和亚洲土著人民发展方案。

* E/C.19/2010/1。



一. 丹麦的人权新战略

1. 2009年，丹麦政府颁布其进行国际人权合作的新战略，以表明丹麦特别重视在全世界促进和保护人权。政府认识到不可能在所有领域同时采取最大限度的行动，因此，作为战略的一部分，政府将专门致力于丹麦特别能够发生作用的若干关键领域。其中一个领域是土著人民的权利。

2. 在某些情况下，包括在面对诸如气候变化等新挑战时，土著人民特别容易遭受侵犯人权行为之害。土著人民的权利往往得不到承认，纵使得到承认，要确保这些权利得到尊重和遵守，还是一个巨大的挑战。对丹麦政府来说，这是一个值得欢迎而具有特色问题，因为格林兰的自治安排为丹麦提供一个特别的基础，来促进和保护土著人民的权利。因此，根据这个战略，丹麦将“与格林兰自治政府合作，促进并保护土著人民的权利。”

3. 除了这项国际人权合作战略之外，丹麦政府还在2009年颁布另一个战略，标题为“民主化与人权：促进人民的利益”，其中概述丹麦用来支持善治的一套战略性优先事项。这个战略注重在发展中国家促进民主、正义和法治，并高度优先促进处于社会边缘的群体参与并发表意见。土著人民往往属于社会边缘群体，因此在战略中处处明确提到他们。丹麦这两项新的战略结合起来，将作为一个坚实的框架，供丹麦不断努力促进和保护土著人民的权利。

支持联合国土著问题信托基金

4. 丹麦政府依照常设论坛第八届会议向会员国提出的各项建议中的建议36，向联合国土著问题信托基金提供财政支持。按照政府的优先事项，丹麦最近决定在2010-2013四年期间对该信托基金的支持增加一倍以上。因此，这个期间丹麦的支持总额将达到400万丹麦克朗(约为760 000美元)，这反映出丹麦政府高度重视促进土著人民的权利。

二. 北极理事会

5. 丹麦王国是北极理事会的现任主席(2009-2011年)，所以借此机会报告该理事会和北极土著社区的下列情况。

6. 1996年《渥太华宣言》正式成立北极理事会，作为一个高级别的政府间论坛，借以促进北极各国之间的合作、协调和互动，并让北极的土著社区和其他居民参与处理北极的问题，特别是北极的可持续发展和环境保护问题。北极理事会的成员国是加拿大、丹麦(包括格林兰和法罗群岛)、芬兰、冰岛、挪威、俄罗斯联邦、瑞典和美利坚合众国。除了成员国之外，北极理事会还包括一类长期参加机构。北极各个土著人民组织都可以加入这一类，其中大多数北极土

著机构是代表：(a) 居住在几个北极国家的同一土著民族；或(b) 居住在同一北极国家的几个北极土著民族。设置这一类长期参加机构，是要让北极土著的代表积极参加北极理事会，并与他们充分协商。这个原则适用于北极理事会的一切会议和活动。下列组织是北极理事会的长期参加机构：

- 阿留申人国际协会；
- 北极阿萨巴斯卡人理事会；
- 哥威迅国际理事会；
- 因努伊特人北极圈理事会；
- 萨米族理事会；
- 俄罗斯北方北极土著人民协会。

三. 丹麦支持的土著人民发展方案

A. 玻利维亚

7. 在玻利维亚，丹麦所支持的双边部门方案，标题为“支持土著人民的权利”，实施十年之后，在最近完成。方案的第一阶段是根据民众参与和权利下放的概念，许多明确的项目有利于土著人民；第二阶段(2005-2009年)是一个土著人民方案，其灵感来自劳工组织第169号公约，玻利维亚土地改革关于土著地区的规定，以及常设论坛的号召，要求让土著人民直接参与设计发展方案并成为这些方案的受益人。

8. 过去5年大约投资3 000万美元，与玻利维亚政府、土著组织和非政府组织合作推动三个组成部分：(a) 在公共政策、立法和参政方面执行劳工组织第169号公约的规定；(b) 向土著人民颁发合法的土地所有权证；(c) 促进土著地区的管理。2005年选出拉丁美洲第一位土著总统并成立一个支持土著权利的玻利维亚政府，当然有助于成功实施这项方案并期望得到成果。此外，玻利维亚还在2007年通过《联合国土著人民权利宣言》，作为国家的法律，成为迄今使该《宣言》具有法律约束力的第一个联合国会员国。

9. 可以列举方案各个组成部分的成就，约略说明方案的结果。2009年玻利维亚的新宪法，以及教育部、卫生部、司法部、劳工部、国防部、农村发展部、文化部和弱势人民和强迫劳工问题部门间委员会所制定和实施的具体政策，都反映出把土著权利和劳工组织第169号公约纳入主流。这个组成部分与总统府合力实施。第二个组成部分，涉及社区土地所有权证，主要由国家土地改革事务所执行，该所已经颁发101份社区土地所有权证，约计140 000平方公里，约占玻利维亚全国领土的14%。土地部副部长办公室参与这项工作，核发土著人民的土地证书并

分析土地的可能用途。土著人民组织 Consejo Nacional de Ayllus y Marcas del Qullasuyu 和 Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia(玻利维亚土著人民联合会) (CIDOB) 是负责执行这个组成部分的伙伴机构, 许多非政府组织则提供技术支助。第三个组成部分着重土著人民土地的管理, 支持已经领到所有权证的社区拟订自己的发展计划、集体管理条例和试办项目。最近几年, 土著人民联合会、非政府组织和土地部副部长办公室在 25 个土著地区实施多个试办项目。

10. 这个方案已经完成, 土著社区以及玻利维亚和丹麦两国政府都感到满意。方案的优先项目已经证明十分适切, 并反映出土著人民及其组织所参与的准备工作极为成功。玻利维亚和丹麦已经同意继续向土著人民提供支持, 把土著问题纳入所有部门性方案的主流。

B. 中美洲

11. 在丹麦的中美洲发展方案中, 鉴于土著人民在该区域占很高的比例, 土著人民不但始终都是一个贯穿各领域的主题, 也是重点援助工作的对象。下面提供资料说明在丹麦努力促进和保护该区域土著人民权利的框架内实施的若干重要发展方案, 其中特别注重尼加拉瓜。

人权和民主方案

12. 1990 年代初期以来, 丹麦一直支持促进中美洲的人权和民主。最初, 支持的目标是在该区域给人民、尤其是给土著人民造成巨大的痛苦的内战结束后, 促进和平与和解的进程。把性别和族裔作为贯穿一切的问题, 纳入《人权和民主方案》的各个层面, 并表现在具体的行动路线。其中包括: 提高妇女和土著人民的领导地位和权力, 作为民主进程的一部分, 并按照各项和平协定, 特别是着重《土著人民权利协定》, 创造一种和平文化。2005 年, 《中美洲人权和民主方案》的重点转移到诉诸司法的权利和透明性, 并以两性平等和土著人民, 特别是土著妇女, 作为贯穿一切的问题。所支持的具体领域是: 与土著人民组织合作, 向土著人民提供诉诸司法的机会, 并注重民间社会的参与, 反对歧视, 倡导人权, 进行多文化双语活动, 减少贫穷和参与各级政治。此外, 方案还设法在区域一级促进关于土著人民的基本人权及社会、经济和文化权利的活动。

区域环境方案

13. 在中美洲的经济发展和环境管理方面, 土著人民参与政治和法律决策的情况, 历来都很有有限。因此, 区域环境方案支持各种减少土著人民不平等地位和歧视的倡议。方案的一个组成部分是支持“生态企业”, 促进土著生产者与市场之间的联系, 同时保存土著人民的文化和特性。例如, 在有关环境调查和宣传的活动之中, 得到支持的几项倡议都是促进土著人民的特性和文化, 其方法是通过政治宣传, 鼓励土著人民参与促进环境的管理, 增加土著人民的组织能力, 以进行

斗争保卫他们的地区，拟订并实施土著妇女保存生物多样性和传统知识的战略，并提倡实施政府旨在可持续地管理自然资源的政策。

尼加拉瓜的国家环境方案

14. 同样，在尼加拉瓜目前实施的国家方案中，也支持土著人民，将其作为一个贯穿一切的问题，或为其进行具体、有针对性的活动。从一开始，这项国家环境方案一直支持核发土地所有权证的进程，特别是在该国东南部和北部两个最大的自然保留区支持这个进程，借以促进土著人民取得土地的权利。为了管理这些保护区，方案采取了一个战略，支持土著社区取得并可持续地利用自然资源。因此，这个方案提倡若干活动，例如采用传统组织方式，采用祖传方法使用资源，并促进土著人民与政府/官方对保护区的规划以及传统土地使用方式之间的协调和理解。同样，为了确保自然资源的使用方法可以维持并防止移民侵入保护区，特别注意不但实施管理和控制办法，而且也许更重要的是提倡与保护区的缓冲地带的土著人民传统维生方法不相抵触的另类经济措施。这个方案帮助人们更深刻认识和理解土著人民的传统文化和习俗，作为一种保护和可持续利用自然资源的手段。

尼加拉瓜的运输方案

15. 在这个运输方案中，以农村运输基础设施为重点的组成部分确保社区深入参与各项工程的规划、执行和维修，从而尊重土著社区的文化和特性，并考虑到他们在发展方面的需要。许多项目是在土著社区执行。若干顾问能说懂各个土著人民的语言，并表现出对他们的文化有所了解。

尼加拉瓜的教育方案

16. 此外，还通过这项教育方案，支持土著人民、特别是在加勒比海岸两个自治区的土著人民的特性和文化。这个方案设法在土著社区努力促进双语教育。

尼加拉瓜的国家人权方案

17. 最后，国家人权方案内的一项民间社会特别基金支持各种各样特别注重土著人民的的活动。其中包括下列活动：加强土著领导人的领导地位、身份以及进行宣传 and 协调的能力，借以促进并协调土著人民的社会、经济、政治和文化权利；加强北部自治区的土著社区的地方民间社会机构的能力，使土著人民能够管理、捍卫和保全其领土和环境资源，从而改进生活素质；提高土著人民的公民参政意识；并从尊重多种族裔和多种文化特性的观点，建立土著和部落妇女的联络网，以对抗家庭暴力和性暴力。

C. 孟加拉国

18. 大约有 300 万土著人民，分属 45 个族裔群体，住在孟加拉国。孟加拉国的土著人民仍然属于该国境内处于最边缘地位和最贫穷的群体，没有适当机会接受

教育和保健服务。此外，土著人民往往还被剥夺拥有土地的合法权利。在这种背景之下，丹麦驻达喀尔大使馆，按照丹麦全面发展援助的优先事项，支持孟加拉国土著人民很长的一系列发展方案，以维护他们的权利。大使馆所支持的方案针对与土著人民的可持续发展有关的各种各样问题，由各种不同的地方和国际机构和非政府组织负责执行。下面概述其中一些方案的情况。

19. 有一个方案，标题为“授权人民进行土地、水务和农业改革”，从2008年1月开办，将于2010年12月完成。方案的目的是提高主要的利益攸关者和伙伴机构的能力，来捍卫土著人民对土地和自然资源的权利。该项目专门注重宣扬土著人民的土地权利。它还支援吉大港山地国际委员会的秘书处。项目的当地执行机构是土地改革和发展协会。

20. 丹麦支持的另一个方案是乐施会执行的“Adivashi Gono Unnayan 项目”。这个项目在2006年开办，预计实施到2010年12月。其目的在加强社区、区域和国家各级的土著组织维护本身权利的能力。该项目成功地组织了许多妇女团体并挽救了许多工会和双语幼儿学校。目前有189个此类学校正在开办，学生共计5184名(其中48%是女生)。这个项目还促使取得土地，并协助解决土地的纠纷。此外，它还办理促进土著人民权利的宣传方案。丹麦大使馆已拨出950万丹麦克朗(约为180万美元)支持这个项目。

21. 标题为“培养孟加拉国处理土著和部落人民问题的能力”的方案，目的在加强某些政府官员的能力，从而由这些官员来帮助促进土著人民的权利。这个项目，由劳工组织执行，已经着手拟订一项关于孟加拉国土著人民的权利的详细宣传战略，包括可能由政府批准劳工组织第169号公约。

22. 最后，标题为“人民以行动促进吉大港山地的可持续发展/善治”的方案设法促进土著社区与地方政府机构之间的协调，借以促进人权和善治，从而改进土著人民的生活条件。这个项目，由地方组织Zabarang Kalyan Samity负责执行，迄今已有吉大港山地的150个土著社区从中受益。

23. 丹麦所支持而与孟加拉国土著人民有关的发展方案的全部清单见附件。

D. 尼泊尔

土著人民在尼泊尔的制宪和国家改革进程中的权利

24. 在尼泊尔，根据2001年人口普查，2270万总人口中，土著人民占37.2%。2002年通过的《全国土著民族发展基金条例》开列59个不同群体为土著人民(土著民族)，使用的语言/方言超过96种。土著人民多数聚居在偏远的农村地区，主要依靠耕作自给以维持生计。除了少数例外情况，尼泊尔的土著人民都处于赤贫之中。土著人民有三分之一至三分之二生活在贫穷线之下，统治阶级的人则占18%。此外，土著人民在公务机构、警察和军队中所占比例偏低。

25. 尼泊尔的土著人民以及其他处于边缘地位的群体在社会上所受的排斥一直是该国境内冲突和动荡局势的一个主要成因。尼泊尔的土著人民特别容易陷于贫困，大多数都在政治、经济、社会和文化方面处于边缘地位。继 2006 年恢复民主制度并开展全国和平进程之后，土著人民的问题被推到尼泊尔全国辩论的前列。由于他们在土著运动中的巨大努力，土著人民在负责起草新宪法的制宪大会中占了很大的比例 (36%)。

26. 尼泊尔在 2007 年批准了劳工组织第 169 号公约。这是尼泊尔的土著人民和积极分子持续努力进行游说的结果。他们广泛宣扬该公约，以其作为全国土著人民运动所提出的关键问题进行对话的框架。这个运动最直接关切的问题是确保将土著人民的各种权利载入新的宪法，而新宪法的第一个草案预定在 2010 年 5 月以前提出。这方面的一个主要要求是实行一个政教分离的联邦国家制度，其中保障土著人民的自决权和按民族和语言实行自治的权利，包括通过肯定行动和按比例选派代表来保障这些权利。

27. 尼泊尔批准劳工组织第 169 号公约后一年，开始实施标题为“促进土著人民在尼泊尔的制宪和国家改革进程中的权利”的方案。这个项目由丹麦和挪威两国政府提供经费，与尼泊尔政府和土著人民组织合力执行。项目支持实施第 169 号公约，借以促进尼泊尔土著人民的权利。它设法利用该公约，作为土著社区与政府之间进行对话和协商的框架，以确保将土著人民的权利纳入改革的进程。

28. 这个项目的目标是：(a) 支持土著理事会和社区进行有效协商并参与制宪进程；(b) 支持主要的决策机构将劳工组织第 169 号公约纳入国家改革进程的能力。

29. 方案的预期产出包括下列几项：录像资料和提案，使土著社区能向制宪大会的立法人士提出他们的问题；大会成员与土著社区就关键性问题(土地和自然资源、治理结构、就业、教育和文化权利)进行协商；提高大会立法人士和土著理事会对第 169 号公约的认识、培训和能力建设；政府各机构就土著问题进行协调；在政府各阶层加强与土著人民进行协商的机制；建立包罗一切的全面机制，供监测对土著人民各种权利的遵守情况；技术支持现行立法、政策和方案的审查和改革，以确保第 169 号公约得到遵守，并培养政府机构和其他利益攸关者的能力，以期有效实施第 169 号公约。

30. 预算总额为 120 万美元，由丹麦和挪威两国政府平均承担经费。这个项目正在实施，在每个预期产出领域取得了坚实的成果，但曾经遇到一些耽搁。虽然原定的完成日期是 2010 年 4 月，现在预料将延后到 2010 年底或 2011 年初。

附件

丹麦支持而与孟加拉国土著人民有关的发展方案

1. 标题：执行地方机构法律以凝聚公众意识
执行机构：Nowzuwan
预算：100 万丹麦克朗(约为 190 000 美元)
期间：2009 年 8 月至 2012 年 1 月
2. 标题：庆祝 2009 年世界土著人民国际日
执行机构：孟加拉国土著论坛
预算：64 000 丹麦克朗(约为 12 000 美元)
期间：2009 年 7 月至 2009 年 9 月
3. 标题：培养孟加拉国处理土著和部落人民问题的能力
执行机构：国际劳工组织(劳工组织)
预算：130 万丹麦克朗(约为 250 000 美元)
期间：2009 年 10 月至 2010 年 12 月
4. 标题：Adivashi Gono Unnayan 项目
执行机构：英国乐施会
预算：950 万丹麦克朗(约为 180 万美元)
期间：2006 年 4 月至 2010 年 12 月
5. 标题：授权人民进行土地、水务和农业改革
执行机构：土地改革和发展协会
预算：240 万丹麦克朗(约为 450 000 美元)
期间：2008 年 1 月至 2010 年 12 月
6. 标题：人民以行动促进吉大港山地的可持续发展/善治
执行机构：Zabarang Kalyan Samity
预算：260 万丹麦克朗(约为 500 000 美元)

期间：2006 年 1 月至 2010 年 12 月

7. 标题：巩固社区对自然资源的权利

执行机构：Taungya

预算：150 万丹麦克朗(约为 285 000 美元)

期间：2008 年 1 月至 2010 年 12 月

8. 标题：发展援助以提高吉大港山地及其居民的地位，第三阶段

执行机构：CODEC

预算：100 万丹麦克朗(约为 190 000 美元)

期间：2008 年 1 月至 2010 年 12 月

9. 标题：促进和加强吉大港山地班达尔班地区的地方施政

执行机构：Toymu

预算：270 万丹麦克朗(约为 510 000 美元)

期间：2008 年 4 月至 2010 年 12 月
