



土著问题常设论坛

第八届会议

2009年5月18日至29日，纽约

临时议程\* 项目3

落实常设论坛的建议

土著问题机构间支助小组的报告

联合国教育、科学及文化组织提交\*\*

摘要

2008年9月15日至17日，联合国教育、科学及文化组织在巴黎召开土著人民问题机构间支助小组2008年会议，并担任会议东道主。会议的主题是“土著人民：发展与文化和特性”。

\* E/C.19/2009/1。

\*\* 本报告迟交的原因是为了确保列入最新资料。



## 目录

	段次	页次
一. 导言 .....	1-8	3
A. 会议目标 .....	1	3
B. 与会者 .....	2	3
C. 正式开幕 .....	3-5	3
D. 圆桌会议：2007 年《联合国土著人民权利宣言》之后的发展与文化和特性 .....	6-7	4
E. 主题和工作安排 .....	8	4
二. 要点和建议 .....	9-50	4
主题 1 土著人民：发展与文化和特性 .....	9-18	4
主题 2 联合国在区域和国家各级支持解决土著人民问题的联合行动 .....	19-34	6
主题 3 土著问题机构间支助小组对土著问题常设论坛工作的贡献 .....	35-50	8
三. 结论意见 .....	51-54	11

## 一. 引言

### A. 会议目标

1. 2008年9月15日至17日，就在《联合国土著人民权利宣言》获得历史性通过(2007)一年之后，联合国教育、科学及文化组织召开土著人民问题机构间支助小组2008年会议，并担任会议东道主。会议有两个主要目标：一，加深反思“发展与文化和特性”一词所含的土著人民的发展概念，以期准备机构间联合促成将于2010年举行的土著问题常设论坛第九届会议，会议的重点将是这一特殊主题；<sup>1</sup>二，探索加强联合国尤其在区域和国家各级促进土著人民权利和愿望的联合行动的方式和方法。机构间支助小组还讨论了增强对常设论坛工作的支助、包括促成其2009年会议的各种方法。

### B. 与会者

2. 共有23个联合国机构和其他政府间机构，外加常设论坛的3名成员即维多利亚·托利-科尔普斯(主席)、Margaret Lokawua和Carlos Mamani Condori(副主席)，参加了会议。教科文组织高级管理人员从头到尾出席了会议。与会者的详细名单见向常设论坛提交的会议室文件3。

### C. 正式开幕

3. 教科文组织总干事松浦晃一郎在公开的开幕式上宣布机构间支助小组年度会议开幕，欢迎常设论坛首次正式访问教科文组织。总干事着重指出，教科文组织对主持这一具有活力的小组极感荣幸，表示希望该论坛的正式访问以及该小组的年度会议将带来新的对话与协作的机会，并形成对土著人的世界观和文化的更深层认识。

4. 欢迎词后由论坛主席维多利亚·托利-科尔普斯作主旨发言。她强调，自《联合国土著人民权利宣言》通过以来，该论坛的任务得到扩大，包括执行这一重要的国际文书的关键工作。她介绍了当今全球环境和经济危机的更广阔情况，说明占主要地位的发展模式是造成这一具有挑战性的局面的主要原因。她着重提到自《宣言》通过以来若干国家中土著人民权利方面的一些积极的事态发展。

5. 会议听取了另外两个发言。来自生物多样性公约秘书处的约翰·斯科特(机构间支助小组离任主席)表示，该小组不仅成长为致力于支持土著人民权利和愿望的活跃机构，而且还可以比作不断扩大和相互支持的“家庭”。来自联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)的Julian Burger针对该《宣言》做了简短

<sup>1</sup> 第九届会议的完整主题是“土著人民的发展与文化和特性：《联合国土著人民权利宣言》第3条和第23条”。第3条指出，土著人民享有自决权。根据此项权利，他们可自由决定自己的政治地位，自由追求自身的经济、社会和文化发展。第23条指出，土著人民有权确定和制定其行使发展权的重点和战略。

发言，提到在联合国系统中，该小组、尤其是其更换主席的做法被称为良好做法的榜样。

#### D. 圆桌会议

##### 2007 年《联合国土著人民权利宣言》之后的发展与文化和特性

6. 开幕式后举行的一次主题圆桌会议，对将成为于 2010 年在纽约举行的常设论坛第九届会议的重点的“土著人民：发展与文化和特性”的主题进行了辩论。发言者包括上述论坛成员；危地马拉驻法国大使兼常驻教科文组织代表 Anaisabel Prera Flores 阁下；及丹麦国际开发署(丹开发署)的 Darriann。如下两个机构间支助小组成员作为讨论者做了答复：国际劳工组织(劳工组织)推动第 169 号公约方案首席技术顾问 Birgitte Feiring 和作为教科文组织第二个世界土著人国际十年协调中心的文化政策与文化间对话司司长 Katérina Stenou。

7. 关于主题圆桌会议的报告载于向常设论坛提交的会议室文件 3。

#### E. 主题和工作安排

8. 机构间支助小组讨论了如下议程项目：(a) 土著人民：发展与文化和特性；(b) 联合国在区域和国家各级支持解决土著人民问题的联合行动；(c) 机构间支助小组对常设论坛工作的帮助。每场会议由教科文组织一名高级工作人员和一名小组人员共同主持。此外，联合国人类住区规划署(人居署)举办了一次场外会议，讨论关于城市地区土著人民的政策指导倡议(见向常设论坛提交的会议室文件 3)。

## 二. 要点和建议

### 主题 1

#### 土著人民：发展与文化和特性

9. “土著人民：发展与文化和特性”一词是由常设论坛提出的，指的是土著人民提出的发展概念。它主要参考的是《联合国土著人民权利宣言》，尤其是关于自决权的第 3 条和关于土著人民按照自己的愿望、需要和利益求发展的权利的第 23 条。机构间支助小组讨论了这一主题，开始准备为涉及这一主题的常设论坛第九届会议共同作出贡献。

#### 分享构想和经验

10. 在关于主题圆桌会议的构想中可以突出一些要点。常设论坛成员强调，发展与文化和特性的概念需要对占主要地位的发展模式进行修改。他们提到《联合国土著人民权利宣言》，说明对土著人民而言，自我决定的发展是实现其社区未来愿望的中心。实际上，发展与文化和特性意味着采取一种基于权利的办法，与当前关于人权、特别是文化权利和文化多样性的辩论密切相关。一些与会者指出，

将这些辩论联系在一起可以进一步影响发展与文化和特性的方法。个人和集体的权利都需要得到考虑。

11. 与会者就教科文组织在推动关于文化和发展的辩论方面的关键作用和作出的贡献发表看法，尤其是将教科文组织《世界文化多样性宣言》(2001)和相关公约所强调的文化多样性与文化间对话之间的联系纳入讨论之中。一些与会者质疑“发展”一词的用处，指出各种发展模式迄今似乎并未给改善很多人的生活 and 增强其尊严带来令人信服的帮助，警告会有单一发展模式的危险。然而，机构间支助小组一致认为，鉴于这些词汇用于政策和发展战略之中，必须展开这种对话和决策进程，同时提出重要问题并听取其他的构想。

12. 一些与会者认为，联合国系统内同时存在着对发展的不同解释。联合国各机构分析在其各自机构中所使用的发展概念并将之与发展与文化和特性的概念联系在一起，可为一种远见卓识。与会者从更务实的角度一致同意，为了支持土著人的发展构想，联合国各机构尤其应当研究《联合国土著人民权利宣言》对其政策和方案的影响，并采取相应行动。他们强调，参与和协商进程的关键作用是将土著人民的权利转变为具体的政策提案的不可或缺的手法。

13. 会上强调了在设计和执行发展干预措施中必须了解当地的情况，尤其应采用文化多样性的观点并促进规划者与所有干预所涉及者之间的文化间对话。

14. 支助小组明确一致地认为，需要让各国政府与土著人民进一步一道参与联合国各机构支持发展与文化和特性的政策的设计和执行以及方案规划工作。论坛成员认为，尤其应当在常设论坛 2009 年会议范围内进一步探讨经济发展同发展与文化和特性之间的联系，这次会议将讨论在土著人民社会和经济发展方面所取得的进展。

15. 一些机构间支助小组成员分享其组织争取通过涉及土著社区的项目而支持发展与文化和特性的事例。国际农业发展基金会(农发基金)介绍了其土著人民援助贷款机制，联合国人口基金(人口基金)介绍了其在生殖健康领域的跨文化观念和方法，美洲开发银行介绍了其土著人民业务政策和土著发展战略，教科文组织和联合国开发计划署(开发署)介绍了在作为西班牙实现千年发展目标基金一部分的“文化与发展之窗”下开展的工作。世界知识产权组织(知识产权组织)提到了其文化文献和土著人民的社区管理培训方案。这些介绍和随后的讨论提出的一些要点包括如下：

(a) 需要在各级、全球、区域和地方开展工作，结合和面对所有利益攸关方即土著社区、各国政府、双边机构、联合国和其他方面等的观点；

(b) 土著人民必须在各个方案委员会和机制中享有代表权；

(c) 某个项目所涉及的所有利益攸关方都需要更深入地了解当地实际情况，这是设计充分考虑文化因素的战略以及文化间对话在这方面的作用的一个先决条件；

(d) 需要以各种方法促成各国政府和土著社区共同主导发展措施的意识，例如在资产基金和土著人民参加各委员会等方面。

### **为常设论坛 2010 年会议编制一项机构间支助小组关于发展与文化和特性的文件**

16. 支助小组同意草拟一份关于同联合国涉及土著人民的工作相关的发展与文化和特性的概念和做法的联合回顾文件。该文件可随后提交将以该主题为重点的 2010 年常设论坛第九届会议。

17. 为了编写文件的初稿，提议包含如下 7 个部分：(a) 分析联合国参照土著人民的观念而对文化和发展概念进行的讨论；(b) 《联合国土著人民权利宣言》后的新规范环境的影响以及联合国各种法律文书如何能够支持该宣言的执行；(c) 发展与文化和特性在联合国具体干预行动方面的影响；(d) 联合国在提供发展援助时所面对的背景限制，尤其是外部因素；(e) 土著人民的协商进程和做法及参与；(f) 所涉经费问题；(g) 关于进一步制定发展与文化和特性的概念和做法的建议和指导原则。

18. 教科文组织将协调文件的编写工作，而机构间支助小组成员将通过编拟特别部分的大纲和为其他部分提供意见而帮助这一进程。教科文组织将与支助小组成员保持联系，提出关于联合编写进程的更多细节。

## **主题 2**

### **联合国在区域和国家各级支持解决土著人民问题的联合行动**

19. 机构间支助小组协作的最近成果，是共同制定了指导联合国国家工作队促进土著人民权利和愿望的工作的方向。联合国发展集团于 2008 年通过了关于土著人民的问题的准则。之后制定了一项关于如何展开和执行这些准则的行动计划，并设立了相应的管理委员会。委员会由劳工组织、联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)、常设论坛秘书处、开发署、教科文组织、人口基金和儿童基金会组成，将每年向联合国发展集团提出报告。

20. 人权高专办提出了一个题为“一道促进土著人民权利：‘一个联合国’项目”的项目构想，可由机构间支助小组的所有参加者在“一个联合国”框架内执行。该小组就这一项目的优点达成普遍的一致看法，建议侧重于国家一级的能力建设并采取一种由下至上的办法，同时考虑到各国家办事处的观点和关切。

21. 会议随后讨论了 3 个问题，重点是分享关于如何将准则变为成功的做法的信息和经验。

## 区域和国家各级的能力建设

22. 能力建设是行动计划的中心部分。在这方面，常设论坛秘书处同各机构一道，制定了一个关于土著人民问题的资料袋和一个将广泛使用的土著人民问题训练单元。常设论坛、生物多样性公约秘书处、劳工组织、儿童基金会、开发署和联合国训练研究所(训研所)分享其关于在土著人民权利和问题的培训方面的经验和计划的资料，一致同意所有利益攸关方都需要参与这种培训。

## 协商与参与机制

23. 一些组织提供了关于在区域和国家各级与土著社区接触的协商进程的例子，特别是儿童基金会提出关于其在拉丁美洲各国的涉及同土著社区的计划协商的土著领袖和开发署协商小组的例子。知识产权组织和联合国环境规划署(环境署)提供了其各自组织建立的成功的制度化参与机制的例子。

24. 讨论围绕着协商与参与之间的差别进行，包括正式的机制相对于同土著社区之间的灵活对话的优势和劣势，谁是土著社区的恰当和(或)合法代表与谁应当介入协商或参与进程的问题，以及所涉经费问题。

25. 机构间支助小组强调了这种进程的至关重要性，因为这些进程确实会导致对项目或活动的重要调整，必须具备特定的上下关系。

## 交流和宣传

26. 机构间支助小组指出，必须改进小组各机构之间、而且与各国政府之间关于土著人民问题的交流，尤其是在联合国/联合国发展援助框架进程范围内的交流。各机构肯定国家必须掌握主导，政府参与联合国关于土著人民以及某一发展方案所涉及的土著社区的政策和方案规划工作。

## 关于落实联合国区域和国家各级联合行动的建议

27. 机构间支助小组再次承诺执行展开和执行联合国发展集团关于土著人民问题的准则的行动计划。该小组按照常设论坛第七届会议报告第 61 和第 103 段中关于准则的建议，将考虑采用适当程序来对准则进行相关的编辑。

28. 支助小组应按照由下至上、以国家为对象的办法，加强国家一级所有伙伴(土著人民、政府、捐助方和其他各方)的能力发展努力。

29. 小组成员应积极主动地推行各种机制，邀请国家一级利益方面参与这种联合项目。小组建议这些联合项目不妨以各国以及具体社区为重点。

30. 支助小组要求常设论坛秘书处与人分享关于同土著人民的协商及其参与情况的现有资料。

31. 人权高专办应与支助小组分享一项题为“一道促进土著人民权利：‘一个联合国’项目”的经修订综合项目提案。

32. 支助小组，尤其是论坛秘书处，应采取步骤，确保增强小组各成员之间的交流，特别是可建立一个网上经验和战略交流工作空间。

33. 支助小组应探讨能否在区域一级(首先是拉丁美洲)建立类似于该小组的机构间机制，以确保加强各个角色之间的协调和交流。

34. 联合国各机构应寻找机会，提高意识并加强其在太平洋区域的存在和参与解决土著人民问题的工作。

### **主题 3**

#### **土著问题机构间支助小组对土著问题常设论坛工作的贡献**

35. 支助小组讨论了常设论坛多年来向其提出的建议的执行情况、论坛新的工作方法、第八届会议议程上的项目以及一些其他未决问题。

#### **常设论坛向机构间支助小组提出的建议的执行情况**

36. 常设论坛第二届至第六届会议期间向机构间支助小组指出的大多数建议已经执行或正在执行。就如下 4 个起步缓慢的建议提供了具体的资料：推动处理各种跨部门儿童和青年问题；联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病规划署)参加支助小组；举办该小组关于让土著青年和儿童参与防止他们中间的自杀现象的政策和最佳做法的讲习班；对关于保护传统知识的国际标准进行技术审查。相关机构介绍了信息和未来执行计划。

#### **常设论坛第八届会议新工作方法**

37. 论坛第八届会议新工作方法，尤其是深入审查 6 个联合国机构工作的程序获得讨论；开发署、农发基金、联合国粮食及农业组织(粮农组织)、人权高专办、儿童基金会以及联合国经济和社会发展部自愿参加。所有参加机构仍然会得到作简短发言的机会。为新的程序提供最大便利的方法仍待确定，已经提出了一些意见和建议供常设论坛秘书处审议。

#### **常设论坛第八届会议(2009)的主题**

38. 机构间支助小组提出了关于即将举行的常设论坛 2009 年会议 4 个主题的反馈意见。

#### **第二个世界土著人国际十年：采取后续行动的意见和建议**

39. 对于十年中期审查，会员国请常设论坛秘书处制订一项灵活的评估方法，考虑到《联合国土著人民权利宣言》的通过所形成的新的势头和挑战。该小组提出了如下一些意见和建议供秘书处审议：



(a) 作为中期审查进程的一部分而沿用每年提出报告的机制；

(b) 将《宣言》的通过作为展开广泛动员而振兴该十年的机会；

(c) 根据对6个联合国机构的深入分析以及将从其他机构获得的短期捐款而评估联合国各机构和基金的机构变化和成果；

(d) 将机构进展转移到基层，并提供关于若干国家的简介，在第一个十年之初和第二个十年中期对土著人民状况和政策进行比较。

#### **土著人民的经济和社会发展：后续行动建议**

40. 常设论坛秘书处将利用各机构的建议而编写一份分析文件。机构间支助小组建议，这一分析应考虑到发展、文化和特性之间的联系并得到广泛传播，以同土著人民进行对话。

#### **土著妇女和两性平等问题：采取后续行动的意见和建议**

41. 妇发基金介绍了这一主题，回顾了常设论坛在其 2004 年第三届会议上提出的关于土著妇女的重要建议。

42. 机构间支助小组成员建议，应就土著妇女和女孩的状况而同联合国消除对妇女歧视委员会取得联系。

43. 支助小组还在如下方面取得一致意见：

(a) 各机构应制定专门针对土著妇女的方案，但也应争取将两性问题纳入所有方案的主流；

(b) 应进一步将土著妇女纳入联合国的内部进程，并应鼓励联合国各机构征聘土著妇女；

(c) 常设论坛秘书处可为小组各成员关于土著妇女问题的政策和方案的信息交流提供便利；

(d) 常设论坛第八届会议可考虑讨论新出现的问题，如气候变化对妇女的影响；两性之间的关系、权利和文化间对话；土著社区的性别多样化。

#### **北极地区的土著人民和气候变化：采取后续行动的意见和建议**

44. 环境署、教科文组织和常设论坛的介绍以及随后的讨论，促成了如下的建议和意见：

(a) 更深入考虑到气候变化对土著人民以及对开发北极地区资源的影响；

(b) 确保环境变化议程(尤其是从京都谈判后的视角考虑)与《联合国土著人民权利宣言》之间的一致性；

(c) 更深入参与由侧重点为气候变化的常设论坛各组织推动的区域会议，而不仅仅是专门处理土著问题的组织的会议；

(d) 利用人权高专办(在人权理事会第 7/23 号决议之后)提出的关于气候变化和人权的报告所带来的机会，推动将与土著人民有关的问题列入会员国的议程；

(e) 各相关机构应积极参加常设论坛第八届会议有关北极地区的半天活动；

(f) 开展对气候变化政策与《联合国土著人民权利宣言》之间的一致性的研究。

### 其它问题

#### 《联合国土著人民权利宣言》：关于后续行动的信息和建议

45. 人权高专办向小组成员通报了关于在其政策和方案中执行《联合国土著人民权利宣言》的讲习班的成果情况，并提出了如下建议：

(a) 推动批准劳工组织关于独立国家土著和部落人民的第 169 号公约；

(b) 通过使用包括土著语文在内的所有语文宣传该《宣言》而扩大对它的了解；

(c) 编制一个《宣言》各领域良好做法的清单，审查相关组织内的有关政策；

(d) 进一步将土著问题纳入各组织的战略规划；

(e) 为土著人民设计培训课程；

(f) 让土著人民参与国家的方案制定，特别是通过在联合国系统内征聘土著专业人员而让其参加。

46. 人权高专办向该小组通报了最近与土著人民问题相关的人权发展情况，尤其是开展新的全面定期审查，即每 4 年一次对联合国会员国人权记录的审查。人权高专办鼓励机构间支助小组成员酌情与其分享相关的信息。

#### 土著人民福祉、贫穷和可持续性指标

47. 支助小组进行了简短的讨论，以便让特波提巴基金会与劳工组织合作举办关于土著人民福祉、贫穷和可持续性指标的国际技术讲习班，由西班牙国际合作署提供资金。其基础是 2004 年关于土著人民的数据收集和分类报告以及 2008 年关于土著人民和福祉指标会议的摘要报告(E/C.19/2008/9)。

48. 生物多样性公约秘书处介绍了评估针对传统知识而执行该《公约》的情况所使用的指标，教科文组织介绍了关于语文多样性的状况和趋势的指标以及讲土著语言的人数的资料。劳工组织介绍了关于其在传统职业和知识以及在监测土著人

民行使权利方面工作的资料；儿童基金会提请注意其社会语言学图表。常设论坛向支助小组提供了关于正在同联合国统计委员会进行的磋商情况，该委员会是能够证明各项指标的唯一机构。这些指标显示有必要采取一种能够广泛共享的简单和可行的数据收集方法。

### 土著人民在联合国内的就职情况

49. 劳工组织宣布它正在为一份关于土著男女人士在联合国内就职情况的技术文件编写一项概念说明，将在机构间支助小组成员中间分发以征求意见。在这一问题上，人权高专办着重提到土著研究金方案在促进在联合国各机构接受培训的前土著研究员在这些机构内就职方面所发挥的积极作用，鼓励支助小组成员考虑前研究员提出的就职和获得咨询工作机会的申请。常设论坛秘书处提到了它于2008年建立的供支助小组成员使用的土著专业人员数据库。

### 关于玻利维亚局势的说明

50. 机构间支助小组在年度会议期间对玻利维亚最近的暴力浪潮表示严重关切。常设论坛成员 Carlos Mamani Condori 提供了一些关于这一局势的背景情况。支助小组表示，希望局势能够通过有效的对话而得到和平与迅速解决，并希望将采取一切必要步骤保护受影响的土著人民及其社区的人权和自由。

## 三. 结论意见

51. 机构间支助小组会议在结束时所讨论过的问题和项目的数量令人印象深刻，其作用在于推动联合国对常设论坛的共同支持。其范围从关于发展与文化和特性的概念以及支持执行《联合国土著人民权利宣言》的相关方案选项的高难度辩论，到更务实地审议在区域和国家各级执行联合国开发集团准则和满足特定主题举措的要求的具体行动。

52. 支助小组在教科文组织举行的会议尤其成功地奠定了基础，为回顾论坛第九届会议“土著人民：发展与文化和特性”的主题并商定编写和提出一份联合回顾文件做好准备。

53. 支助小组真诚感谢教科文组织担任2008年年度会议的东道主，尤其感谢协调教科文组织对第二个世界土著人国际十年的贡献的 Katérina Stenou 和她在文化部门的同事 Susanne Schnuttgen 与科学部门的同事 Douglas Nakashima 以及所有其他同事表现出的热情欢迎和举办这次会议的效率。与会者再次感谢为让教科文组织总干事和高级工作人员参与此事所作的努力。

54. 环境署和人居署提议在内罗毕举办机构间支助小组2009年年度会议。该提议得到支助小组所有成员的赞赏。