



经济及社会理事会

Distr.: General
24 February 2009
Chinese
Original: English

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6

与联合国六个机构和基金进行全 0924942

面对话

联合国系统和其他政府间组织提交的资料

联合国粮食及农业组织

摘要

联合国粮食及农业组织(粮农组织)本次提交的资料是粮农组织与土著问题常设论坛成员深入对话后编写的。

* E/C.19/2009/1。



一. 引言

1. 联合国土著问题常设论坛第八届会议期间举行的深入对话为国际发展组织和土著人民的代表以及其他民间社会伙伴提供了进行实质性讨论的良好机会。联合国粮食及农业组织(粮农组织)同意参加这次对话,是为了直率地说明它参与处理土著人民议题的情况,包括说明一些趋势、鸿沟和行动的限制。这也是让粮农组织的管理人员和官员更深入了解土著人民问题的一个很好的机会。粮农组织希望本报告有助于增加人们对粮农组织如何运作的了解,使人们更深入地了解粮农组织在何种情况下同土著人民一起工作,以何种身份参与全球努力去改善土著人民的生活。由于想弄清楚可以从粮农组织合理预期些什么,又为了澄清粮农组织本身应当关注些什么,因此编写了这份报告,并筹备了有关的对话。

2. 粮农组织参与处理土著问题的程度近年来一直在增加,其动因是粮农组织日益认识到许多土著人民生活在不稳定状况中,各国家当局强化了承诺决心,粮农组织要对此作出回应。粮农组织正在许多国家合作进行的项目,如有土著社区存在,都有土著构成部分。此外,由于2007年《联合国土著人民权利宣言》获得通过,关注土著问题的趋势正在增长。不过,粮农组织参与处理土著问题方面有重大的制约,将在说明各种积极趋势时一并解释。

3. 粮农组织涉及土著人民的工作受到若干体制和组织因素所左右,这影响到促进发展的项目措施的性质,并决定了粮农组织就土著问题进行工作的地位。向土著人民提供支助必须依循所有粮农组织项目和方案均须遵行的体制指示。粮农组织进行的所有活动都必须符合它的总任务规定,即“实现人人有粮食保障,提高营养水平,改善农业生产力,使农村人口过更好的生活,从而对世界经济增长作出贡献。”本报告将探讨这种必要先决条件所涉及的问题,以及分析粮农组织在这个领域的工作,它的参与所受的限制,以及将来的各种机会。

二. 关于土著议题的工作

4. 粮农组织关于土著议题的工作分三个层次:实地、研究和政策/规范。每一层次都是粮农组织任务的组成部分。粮农组织在每一层次都作出了重大努力,以改善土著人民的生活条件,纠正他们所受的歧视性制约因素。

A. 在外地和项目一级的工作

5. 粮农组织同土著人民一起工作的一个最显著的领域是实地项目。实地项目的目标是在粮农组织具有专业能力的农业和粮食保障其他方面等领域提供技术支援。这些项目一般有两种参与方式:有些是特别为土著人民具体拟订的,有些是将土著人民作为广大受惠人群的一部分。后一种项目与土著及其他社区生活的自

然环境或社会环境有某种程度的互动，有可能使土著人民得到好处。不过，这些项目并不将土著人民作为伙伴或受益人。

6. 下面一节讨论拉丁美洲具有土著构成部分的项目和方案。之所以集中介绍一个区域，是因为想对粮农组织在其一个主要实地业务地点的项目措施作出更为实质性的说明。因此，本报告不笼统概述世界各地不同的项目，而比较详细地介绍粮农组织处理拉丁美洲土著问题的方案办法。这样就可以更好地了解适用于具体情况的各种项目措施及其关键的业务特点。预期论坛以后的会议将覆盖其他区域。

聚焦拉丁美洲

7. 粮农组织涉及土著人民的工作有各种不同的规模和财政支助水平，取决于活动的性质、资金的数额、捐助者的种类和合作的类型。上面业已指出，具有土著构成部分的项目或者是直接与和直接为土著人民工作，或者是将土著人民与其他农村人口一起列为受惠人。下面将分别讨论两者。

具体支持土著人民的项目

8. 粮农组织在拉丁美洲的项目中，大概有三分之一有土著构成部分，具体以土著人民为重点。从数目来说，这些项目大概有 50 个。¹ 下列国家作出了比较大的努力，将土著人民作为特殊群体去处理他们的问题：玻利维亚、智利、哥伦比亚、厄瓜多尔、危地马拉、洪都拉斯、尼加拉瓜、巴拉圭和秘鲁。推行活动力度稍逊的有阿根廷、巴西和巴拿马。对于区域内其他地方，不是没有具有土著构成部分的项目，就是将土著人民包括入一个更大的受益群体，让他们成为间接受惠者。

9. 凡是设法具体处理土著人民问题的项目差不多都是规模较小的。这些项目大多数是 Telefood 募捐运动捐款项目，都是规模小，自成一体的农业、畜牧或渔业项目，目的是协助具体的群体——多半是小社区或组织——通过增加粮食或收入实现更大的生计安全。这些项目通常仅限于一年，预算一般低于 10 000 美元。一般来说，小规模项目将土著人民，尤其是妇女，有时是土著青年，纳入整个项目周期。这种项目的主要组成部分是培训和参与，让土著社区成员学会生产粮食的能力，并以经济上和环境上可持续的方式提高生产力。玻利维亚、巴西、哥伦比亚、厄瓜多尔、巴拉圭和秘鲁的土著社区都有参加过这种活动。

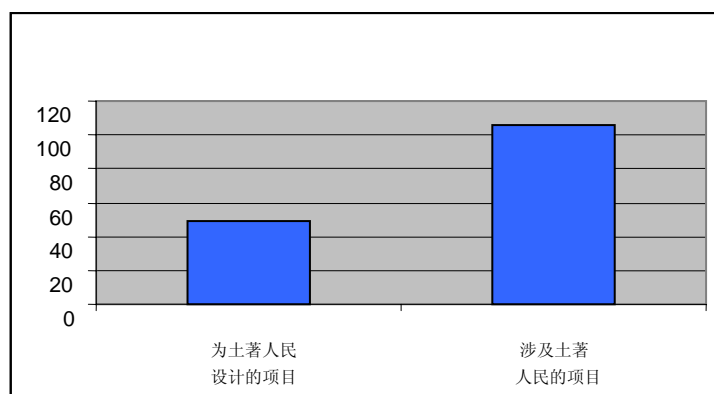
10. 有两种明确为土著人民拟订的项目都是由捐助国政府出资的区域项目。区域项目涉及两个或以上的国家，它们有某些共同的地理特点，或者共同关心一些主题。在拉丁美洲，有一组项目采取这种方式运作，大多数聚焦于环境。例如，阿根廷、玻利维亚、智利、厄瓜多尔和秘鲁支持土著社区保护动物，将粮食保障与

¹ 数目和估计数都是大概的数字。

保护当地物种联系起来。另一个在玻利维亚、厄瓜多尔和秘鲁安第斯高山地区的区域项目聚焦于加强土著组织生产消费粮和销售粮的能力。为此目的，该项目正在促进恢复传统产品及其相关的生产系统。这种区域项目会考虑到土著人民的需要，同时经常会在项目设计中纳入当地知识、生计系统和文化。至于小规模项目，它们也强调参与和互动式交流。

图 1

粮农组织在拉丁美洲的项目^a



^a 数据仅指具有土著构成部分的拉丁美洲项目

11. 玻利维亚、智利、哥伦比亚、厄瓜多尔、危地马拉、洪都拉斯、尼加拉瓜、巴拿马和秘鲁都有具体处理土著人民问题的国家一级的项目。近年来，粮农组织支持了大约 15 个这种项目。这些项目与小规模项目或区域项目不同，它们将活动放在国家或次区域一级，经费较多，项目时间较长。这种项目措施主要集中于向本国利益攸关者(政府和民间社会)提供体制、技术和行政支助，一般都寻求改善能力，以全面协调一致的方式处理土著人民关切的发展问题，而不脱离更广泛的发展努力。有关粮食保障和自然资源管理的项目最具有这种特点。它们提供以下各方面的技术支助：建立可行农业、改善营养、自然资源的可持续管理，同时保存全球重要的农业遗产系统，其中许多都是土著系统。至少有两个项目在自然灾害之后支助土著人民，其目的是在发生紧急情况后协助恢复可行的农业活动。另外两个在智利和哥伦比亚的项目以人为的危机为重点。由于土地争议或歧视原因造成社会动乱，土著人民深受其害，协助这些土著人民就是这些预防冲突项目的重点。

12. 拉丁美洲有四个多机构项目以土著人民为直接对象。在这方面，粮农组织同其他联合国机构合作组成一个团队，每一个机构参照其本身的任务规定作出具体

的技术贡献。这种项目的资金往往来自对社会排斥和文化多样性格外敏感的捐助者。由于这些项目规定跨机构合作，它们让联合国各机构和方案有机会作为一个统一的系统进行合作。一般来说，这类项目措施对促进跨学科发展和社会文化意识有很强的承诺决心，会鼓励直接积极介入土著人民事务。在巴拿马和厄瓜多尔，粮农组织正在合作实施具有环境面向的项目：这些项目向土著社区提供援助，维护他们周围的自然环境，因此维护他们的生计。在洪都拉斯和厄瓜多尔，粮农组织支持旨在将文化多样性纳入公共政策和地方发展措施的项目。

包括土著人民的项目

13. 上述项目将土著人民作为一个具体群体，并作出协同努力设法满足他们的需要，并纳入土著人民，让他们成为规划过程和方案拟订周期的有效参与者。除了这些项目外，粮农组织也参与了一些项目，目的是为农村人口，包括许多土著人民，创造积极有利的发展成果。实施这些项目的地点都是土著人民高度集中的地方，例如安第斯、阿马孙、中美洲和若干沿岸地区，或者是由于这些项目总的来说有一个支援弱势和边缘社区的重点，所以将土著人民包括进去。对于后者，项目目标定义规定是要与土著人民一起合作，这不是明确的意图。为此原因，没有协同努力查明当地土著人民的特殊需要和发展关切。不过，这些项目也可能为土著人民带来不少好处。

14. 许多粮食保障措施都在安第斯区域推行，因为这些地区的生活条件困难（例如在玻利维亚、厄瓜多尔、秘鲁），但也在尼加拉瓜和洪都拉斯等其他穷国实施。具有这种重点的项目措施力求通过不同形式的技术援助，增加取得粮食的机会，提高粮食的素质。在厄瓜多尔、萨尔瓦多和墨西哥等国家，粮农组织通过其粮食保障特别方案努力加强公私机构以及农民组织和国际组织的能力，以应付粮食保障问题，管理及协调各种对策，其中的对象包括土著人民等处境最为不利的群体。在区域一级，粮农组织的食物权股在拉丁美洲展开了若干活动。在巴西、玻利维亚、秘鲁、巴拉圭和尼加拉瓜，一些项目支持立法和政策过程，保证弱势人口包括土著人民有得到足够食物的权利。与粮食保障密切有关的项目处理处境不利的利益攸关者的经济收益和机会问题。大多数都是小规模项目，但有些是国家一级的，主要在墨西哥和巴拉圭。

15. 还有两种项目措施是为了改造和减轻气候变化对农村社区的影响。例如，粮农组织同其他联合国机构合作，在哥伦比亚马西夫发展试点适应措施，目的是巩固土著社区及其他农村人口的可持续做法。它也努力将环境议题纳入国家发展议程，重点在减少最受影响群体的脆弱性。在危地马拉和秘鲁也在进行类似的工作。

16. 在洪都拉斯、危地马拉、厄瓜多尔、伯利兹、哥伦比亚、尼加拉瓜和玻利维亚，自然灾害对边缘社区，包括一些土著社区，造成破坏性影响，在这些国家正在实施紧急救济和复原项目。在这种项目，粮农组织努力在危机后重新恢复第一

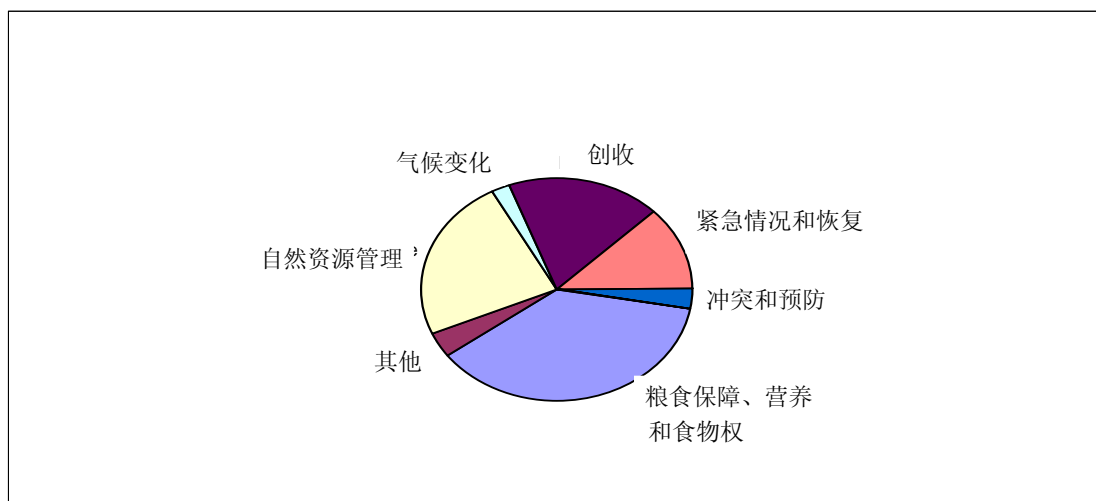
周期的农业活动，目的是让受影响社区有机会在受自然现象严重打击之后恢复生产。此外，粮农组织协助若干国家农业部门建立灾害危机管理能力；这些努力的重点是加大国家和地方机构执行减灾、防灾和救灾的力度，目的是确保在紧急状况中，即使是最受影响的群体都得到某种程度的保护。

17. 大部分来说，对于加勒比小岛屿国家及其他国家，例如哥斯达黎加、多米尼加共和国、乌拉圭、阿根廷和委内瑞拉玻利瓦尔共和国等国，涉及土著议题的工作很有限。

18. 总的来说，粮农组织涉及土著议题的工作有两种参与形式。具体聚焦于土著人民，很明显是比较可取的，但鉴于粮农组织的任务规定是技术性质，它的工作一般来说以支助作为农村人口一部分的土著人民为主。无论如何，这种努力也很重要。

图二

按专题重点的项目分布^a



^a 数据指粮农组织在拉丁美洲具有土著构成部分的所有项目。

B. 研究

19. 粮农组织的一个任务是在粮食和农业领域创造可靠、高品质的技术知识，这有助于强化它在实地一级的工作。粮农组织进行了若干研究项目，重点是土著人民及其环境的各个方面，其目的是加深全球和政府某些主题或若干情况的了解。

20. 一个例子是粮农组织和加拿大麦吉尔大学土著人民营养和环境中心合作的项目，探讨‘粮食保障’和‘粮食主权’这两个概念与土著人民的关系。通过对世界各地 12 个不同土著社区的案例研究，粮农组织和土著人民营养和环境中心的专业人士记录了土著社区粮食系统的营养组成，及其对消费者健康水平的关系。这些案例研究证明来自土著人民当地生态系统的产品一般来说提供较高的营养价值和含能量，比纯粹来自市场的产品高。传统食品加工做法都受到威胁，原因是环境恶化、人们迁往都市地区、因贫穷而缺乏资源。因此，土著人民越来越依靠市场产品。买回来的“全球化食品”营养质量不够好，造成健康不良的后果，显著的是牙齿腐烂、掉牙、过胖、心脏病和其他病症。这些病症传统上都与“富裕”社会有关，而现在这些病症却出现在社会经济最底层——其中许多土著社区都属于这一层——为有关保健的发展工作开启了新的一个方面。诚然，土著儿童和成年人恶劣的健康状况越来越令人关切。

21. 在粮农组织的支援下，已发展了一个了解土著人民当地传统食品系统的方法。它制订了记录传统食品加工做法及其营养含量的程序。除其他外，它包括实地取样、实验室方法、饮食分析、对环境限制因素的评价、以及规划针对食品的项目措施。它又根据与不同土著社区实地合作所取得的广泛经验，提出如何同土著伙伴进行适当的合作。这些程序为促进发展的专业人士提供了一个实际的方法，可以用来拟订针对食品的项目措施，以改善营养和身体健康。有关方法也可以由土著人民本身采用。² 当前，粮农组织和土著人民营养和环境中心正在合力促进恢复传统的土著食品系统，以便扭转不良的健康趋势，将土著地区的若干环境和文化财富恢复过来。³

22. 通过研究与实践，粮农组织利用其项目与方案协助提高人们对性别平等动态和地方知识的认识。粮农组织在 2008 年 11 月举行的特别会议通过的新的 2010-2013 战略框架列明了它的工作的 11 个基本战略目标。其中一个性别平等，说明性别平等和社会平等是粮农组织工作的一个基本方面。同样相关的是更公平地获取和保有自然资源的占有权这个战略目标，其中特别提到土著人民和妇女。新的框架又提到传统知识和当地知识。例如，关于改善粮食保障和营养的战略目标强调可以从更多地利用具体的当地知识工具和资源得到更大的好处。这些领域的工作当然得益于土著人民的专门知识。

23. 粮农组织最近委托进行一项关于土著人民、性别平等和促进粮食保障的土著知识系统之间的关系的的研究。这项综合审查清楚指出，纵使受歧视和被剥夺，许多土著妇女和男子维护了独一无二的生物和文化系统，有助于可持续利用并保全

² 见 http://www.mcgill.ca/files/cine/ProcedureManual_Introduction.pdf。

³ H. Kuhnlein: Indigenous peoples food systems: the many dimensions of culture, diversity and environment for nutrition and health(即将出版)。

生物多样性，包括成千上万的传统动物育种、传统归化植物、土生品种和植物品种，以及用于食品和饮料的微生物。基于性别的知识系统特别重要，因为男子和妇女的知识不同，因此可以对粮食保障和保存过程作出不同的贡献。这一点在例如具有全球重要意义、独具特色的农业遗产系统项目十分明显，粮农组织在这个项目支持土著和其他农村人口维持他们巧妙的农业遗传系统，既利他们本身，也利整个人类，并证明将土著对自然资源管理的知识与粮农组织等组织机构的发展工作联系起来是有用的。⁴

24. 目前，粮农组织正在为如何利用传统知识的发展项目制订基本准则，目的是提高粮农组织工作人员及其他有关方面的能力，将有用的当地知识纳入发展过程。土著人民也会从中受益。

C. 规范性工作：政策文书及其执行方面

25. 除了在实地项目和研究领域的作用，粮农组织也从事重要的政策和规范性工作，使发展业务在地方、国家和国际各级更加有效。

26. 粮农组织一部分核心任务是参与谈判国际文书，建立国际规范、标准和自愿遵行的准则，并支持发展和实施国家法律文书。

27. 粮农组织协助发展的大多数规范性文书都对土著人民有现实意义。若干规范性文书明确提到土著人民或土著社区。⁵ 其他都暗含对土著人口和其他人口有好处，因为有助于影响他们所在的社会或自然环境。虽然许多文书成为了所谓不具拘束力的软法律，但它们向政府提供道义责任和政策指导，的确有点分量。对于土著人民，这些文书可以充当倡导工具，以促进良好做法和敏感政策。

28. 对粮农组织工作人员的访问和对现有文献进行的分析反映出粮农组织的规范性文书一般都对土著议题缺乏认识。帮助土著人民及其他利益攸关者澄清如何为他们本身的实际利益更多地利用这些规范性文书将有助于使这些文书更易利用，更易操作。的确，参与实施这些文书的所有利益攸关者必须认识到有些文书列有关于土著人民的具体规定。因此，希望就这些规范性文书涉及土著议题部分进行一般性及有重点的提高认识的工作，将有助于减少粮农组织工作人员、发展工作者、政府和土著人民本身之间的认识上的差距，从而让他们从土著人民的观点出发，对这些文书有一个更好的了解。

⁴ E. Reichel: “Indigenous Knowledge, Gender-based knowledge systems, and the sustainable use and conservation of biodiversity of food and agriculture: An Overview for FAO.” (即将出版)。

⁵ 见《粮农植物遗传资源国际公约》、《食物权准则》、《负责任渔业行为守则》、《火灾管理自愿准则》、《关于人工林负责任管理的自愿准则》。

29. 粮农组织最近分析了两个规范性粮农组织文书:《负责任渔业行为守则》⁶ 和《食物权准则》,⁷ 目的是从土著人民的观点说明这些文书的影响和好处。下面扼要提出分析的要点:

粮农组织《负责任渔业行为守则》

30. 粮农组织《负责任渔业行为守则》是粮农组织大会第二十八届会议在 1995 年一致通过的,为各种国家和国际努力提供一个框架,确保以与环境和谐的方式可持续开发水生生物资源。《守则》虽然是自愿性质,但部分是以有关国际法为依据的。它是迄今关于渔业活动的最综合全面的文书。因此,对于以捕鱼为生的土著人民来说,这份守则意义重大。

31. 只要仔细审查《守则》的内容,即可发现内有对土著捕鱼社区十分重要的公平、公正和生存权概念。其中特别注意所有各类渔民的权利,重视在决策过程中同捕鱼社区进行协商,让他们参与。《守则》也涉及可持续的惯常捕鱼方法、沿岸地区的管理、以及贸易。如果《守则》的有关条款按照国际劳工组织第 169 号公约和《联合国土著人民权利宣言》被纳入国家立法并作为国家政策予以实施,无疑将会对土著社区大有好处。

32. 《守则》本身本不是按土著人民的需要量身定做的,但它却管到对土著捕鱼社区有现实意义的问题。例如,《守则》以及其他国际倡议和文书鼓励各国实现可持续利用渔业资源。《守则》的一个主要组成部分是增加资源使用者的参与,将一个由上至下的过程扭转为一个参与性和互动性的过程。这也符合自由、事先和知情同意的原则和权利。

33. 在努力支持实施《守则》中,粮农组织应确保渔业部门不同的利益攸关者都了解土著捕鱼社区的利益和需要。与此同时,土著捕鱼社区也应利用《守则》去游说他们本国政府,促请政府以尊重土著人民权利和利益的方式,实施和适用《守则》的各项规定。

34. 又为了土著人民的利益,必须化各种鸿沟和关切问题为行动,同时通过有效的立法、政策和公共参与,实施基本的渔业改革。粮农组织工作人员、渔业律师以及在国家和地方一级的和行政人员都被大力鼓励,要努力关照土著人民在渔业部门的关切问题和立场。

⁶ 见 <http://www.fao.org/fishery/ccrf/en>。

⁷ 粮农组织,《支持在国家粮食保障范围内逐步实现得到足够食物的权利自愿准则》,见 <http://www.fao.org/docrep/008/y5906m/Y5906M08.htm>。

《食物权准则》

35. 《食物权准则》是粮农组织理事会于 2004 年一致通过的。这些准则反映了粮农组织成员对根据人权办法促进粮食保障的所有最有关政策领域中需要完成的工作的一种共识。《准则》属自愿性质，但依靠国际法，并为国家一级实施充足食物权提供实际指南。《准则》在取得资源和资产方面明确提到“土著人民”或“土著社区”。在其他几条，《准则》也含蓄地提到土著人民，把他们作为弱势群体的成员。《准则》申明国家应特别注意弱势群体包括土著人民的需要。《准则》很有价值，因为这些准则从谈理论改为注重实际，协助各国政府实现人人食物权，特别是最有需求和饥饿的人的食物权。这些准则将非歧视等人权原则变为具体的行动建议。例如，《准则》请各国收集关于社会上不同群体的粮食无保障、脆弱性和营养情况的分类数据，可以用来突出说明土著人民受到的歧视。因此，这些准则为倡导更公平的政策和方案提供基础，并为土著人民在所有有关方面促进其食物权铺平道路。

36. 《准则》有助于政府设计适当的政策、战略和立法，聚焦于最弱势的群体，包括土著人民。这些准则虽然是自愿性的，但由于它们源自粮农组织成员国的共识，因此它们可对国家政策和实现弱势人口包括土著人民的食物权有重大影响。

三. 对粮农组织涉及土著人民的工作的分析评价

37. 本节对粮农组织涉及土著人民的工作进行分析评价，突出说明粮农组织处理土著议题的办法所取得的成绩、教训和差距。与此同时，本节扼要说明将来可以更好地从事这方面工作的积极趋势和机会。

查明优势和经验教训

38. 粮农组织对全球发展工作的最大贡献是它的高品质技术能力及其对国际和国家政策的参与。这些优势使粮农组织可以影响国家政府的政策、规划战略和发展项目。粮农组织已加大力度争取土著人民参与有关粮食保障和营养、可持续自然资源管理、创收和紧急支援等方面的工作。有几个研究和政策文书已协助提高对土著议题的认识，有助于将这些议题纳入国家发展规划。

39. 不过，对拉丁美洲项目和方案的分析指出粮农组织涉及土著人民的工作在实地一级有一些限制，不能加以忽视。

40. 对拉丁美洲进行的分析明显指出，粮农组织涉及土著人民的工作本身是相当有限的，只有一小部分实际上考虑到土著人民的特殊需要和发展关切。事实上，粮农组织多半的项目不过是在大多数人口刚好是土著人民的地区执行；因此，项目目标按定义要与土著人民合作，却不是项目真正的意图。这就是粮农组织实地工作的最根本的限制。虽然粮农组织没有具体的任务规定需要将土著人民作为一个特殊群体同他们举行合作，但有需要这样做是明显不过的。不管怎么说，粮农

组织的任务规定要面向农村穷人，而土著人民是最弱势和最边缘化的农村社区中的重要少数，这一点是不容否定的。

41. 凡是专门为土著社区拟订的项目都会作出具体努力在整个项目周期争取土著人民的参与，并较为慎重地考虑到他们的生计系统。粮农组织的项目虽然有些符合联合国宣言的准则，但它的主要客户是政府，因此它对土著人民议题的参与往往是有限的。的确，没有几个项目是具体设计来满足土著人民的需要的，寻求土著人民事先同意和知情同意的项目更少。粮农组织需要作出更大的努力，要在整个组织中，在总部和其他各级，包括在成员国当中，将土著人民的关切和观点主流化。只有这样才可以更有系统地处理土著议题，同时符合《宣言》和土著人民本身的各项原则。

42. 不过，新的机会正在出现，而粮农组织的想法是，凡是做得到的，做是重要的，它就提供技术援助。联合国降低因森林砍伐和退化所产生的排放伙伴关系是一个例子，它正在与联合国环境规划署(环境署)和联合国开发计划署(发展署)合作，凡事咨询和纳入土著人民。

这些年来对常设论坛建议的回应

43. 粮农组织非常认真地实施常设论坛的建议。大多数建议都已落实执行，或者是正在由仍在运作的项目执行。事实上，为了贯彻执行建议的许多活动都被视为进行中的过程。本节全面回顾向粮农组织提出的建议以及粮农组织对这些建议的回应。这些建议已按主题和类别分组(部分根据常设论坛所使用的类别)。

A. 与粮农组织任务规定有关议题的技术工作

44. 这些建议涉及在实地或社区一级的项目和培训，均与粮农组织的特殊专门知识有关。它们包括粮食保障、营养、农业以及健康影响、生物多样性和保护环境等相关议题。在考虑食物、土著饮食、健康和维生生活方式之间的关系方面，粮农组织与土著人民营养和环境中心结成伙伴积极合作。关于传统土著食物系统固有素质的重要资料业已查明，关于土著人民营养和健康的项目正在进行中。

45. 按照粮农组织及世界知识产权组织、联合国教育、科学及文化组织、生物多样性公约秘书处、联合国开发计划署等其他组织提出的建议，应当举办一个技术讲习班，在论坛成员、国家代表和土著人民之间促进采用一些环境和可持续发展治理的模式。可是，这个讲习班没有举行。不过，粮农组织对有关这项建议的议题进行了大量项目工作。例如，文化和生物多样性是具有全球重要意义、独具特色的农业遗产系统项目的重点，力求维护世界各地巧妙的农业系统，许多都在土著社区。另一个与建议举行的讲习班有关的议题是传统知识，以及传统知识同科学知识的联系。传统知识是粮农组织在南部非洲的地方土著知识系统(LinkS)项目的核心组成部分，突出介绍地方知识系统在管理自然资源促进粮食保障方面的

成就。这足以说明粮农组织努力支持土著农业系统及其有关的生物多样性、食物、知识系统和文化。

46. 粮农组织通过其可持续农业和农村发展项目同土著人民组织建成伙伴关系，又制订了土著人民食物和农业生态系统的文化指标。土著人民日益利用这些文化指标来评价他们的粮食保障和可持续发展。例如，在亚基河、墨西哥索诺拉及其他区域的土著社区，这些指标被用来确定雨水下降对他们各区域传统农作活动的影响，以及他们本身的关于利用种子的传统知识(玉米、瓜类、豆类)，以及抗干旱的方法。

47. 按照论坛的建议，于2005年6月在东京举行了一个关于保护自然圣地的专题讨论会。这个专题讨论会是教科文组织连同粮农组织、生物多样性公约、国际自然及自然资源保护联盟和常设论坛的秘书处一起举办的，题目是“自然圣地在保护文化和生物多样性的作用”。土地议题事实上是粮农组织的一个核心重点。应论坛的另一个建议，粮农组织正在促进一个公开讨论，发展一种参与性的方法，针对土著人民的特殊需要，处理参与性的土地划界问题。这个方法部分是基于过去几年的实地经验，这些经验产生了一些初步的积极成果，特别是在安哥拉一个桑人社区，一个正式的土地权证以该社区的名字发了下来。其他方法正在试用中，应有助于支持各种方法的修改适用。因此，在机会到来时，粮农组织有能力对这些题目贡献专门知识和新的知识。

B. 政策和体制问题

48. 有些建议涉及粮农组织的内部过程：它们鼓励改变机构承诺决心，转而着重土著人民议题，并力求将这些议题纳入组织活动的主流。2002年，当这项建议一提出，制订粮农组织关于土著人民政策的过程就开始。两年内完成了一个综合全面的战略框架草案，但由于粮农组织内部重组，这个过程无法在当时完成。虽然粮农组织尚未有一个明确的土著人民政策，不过已经准备好一个新的草案，不久就可以发交机构间支助小组和一些土著人民组织，请他们提意见，然后提交高级管理部门审核通过。在此期间，已作出新的努力，在粮农组织内部提高对土著问题的认识。2002年设置了一个组织协调中心，以及一个由不同技术部门和区域办事处官员组成的工作组。粮农组织也积极参与机构间支助小组等各种网络。

49. 其他建议环绕需不需要将土著人民的关切、观点和做法纳入发展过程，以便扩大关于应如何进行发展的范式。为了回应这种比较综合全面的发展愿景，粮农组织制订的许多规范性文件现已反映了土著人民及其他弱势人民的想法。《食物权准则》、《负责任渔业行为守则》、《粮农植物遗传资源国际公约》、《动物遗传资源全球行动计划》等文书都有具体的条款规定，粮农组织可用来应对弱势人口包括土著人民的需要。

50. 在 2008 年粮农组织大会，小土地拥有户在利用、发展和保护牲畜资源方面的重要作用获得正式确认。粮食和农业遗传资源委员会和动物遗传资源政府间技术工作组因而对这个议题筹备进行一个分析评价，同时在执行《动物遗传资源全球行动计划》方面已有了进展，最新一届论坛对此表示欢迎。重要的是，这项评价确认需要进行能力建设和体制支持，以应对小规模牲畜生产系统的特殊需要，而同时确保尊重土著社区和当地社区的知识、创新和做法。粮农组织也正在探索其他机会，以便实施有关的国家立法和国际协议。

C. 土著人民、发展专业人士、联合国机构、政府和其他利益攸关者的能力建设和提高认识

51. 这些建议促请各国政府和联合国系统建立满足土著人民的需要和保护他们的权利的能力，并将他们纳入决策过程。它们又鼓励提高对土著人民情况的认识，以便可以将更大的敏感度和更深的认识加以体制化。任何粮农组织关于土著议题的活动自然会支持政府努力让土著人民能够维持自己的生计。粮农组织支持政府的政策是以促使国家发展规划更能顺应最弱势人口的需要为重心。例如，粮农组织最近在厄瓜多尔开始了一个项目，制订和实施一个关于农村妇女的国家政策，题目是“农村妇女国家优先政策”，目的是提高国家和地方一级满足不同种族和文化群体的农村妇女的个人和集体需要，办法是提高意识，创造参与性机制，改善保护农村妇女权利及其多文化表现和需要的体制机制。

52. 关于土著妇女的关切问题受到了越来越多的注意，部分原因是论坛第三届会议提出的建议，一般地也是由于粮农组织作出了更大的努力将性别问题主流化。粮农组织经常在不同国家举办性别问题培训班。最近在这些培训班增加了一个关于土著人民议题的联合国宣言和联合国发展集团准则的部分，以同时提高对性别问题和土著议题的认识。

D. 信息和知识创造及传播倡议

53. 这些建议涉及就有关土著人民的议题创造信息和知识，包括研究土著人民的生活条件，他们面临的挑战及其他有关主题。粮农组织投入了相当多的努力，在关于土地、生物燃料生产、保护区和传统知识等研究中具体提到土著人民的问题。一份具体以粮农组织和土著人民为重点的出版物即将面世。

54. 粮农组织也设法回应这些建议，设法处理土著人民往往只得到有限的传播和信息服务的问题。粮农组织长期以来一直参与使用传播工具去促进可持续农村发展，包括近年来为土著人民和由土著人民进行的具体活动。粮农组织欢迎论坛对在拉丁美洲和加拿大发展土著人民传播平台作出的积极回应。不过，在此期间，在拉丁美洲的平台面临一些困难，虽然有人探讨可否将这项活动扩而及于亚洲和非洲，但这方面尚没有任何重大进展。必须就这些平台同其他联合国伙伴进行一些后续工作，以确定是否和如何进一步实施这项具体建议。

55. 为回应这项建议，现正在设置一个关于土著议题的信息网络和综合数据库。为了在粮农组织内部设立一个关于土著议题的数据库和网页，有关技术咨询正在进行中。

E. 向常设论坛提供支持：报告及其他问题

56. 有些建议只涉及参与常设论坛会议的问题。粮农组织一直积极参与论坛的每一届会议或专家会议，不断提供经常报告和信息。

F. 调动资源和财政援助

57. 关于要求粮农组织调动资源给土著人民项目或向论坛或其他机构提供财政援助的建议与粮农组织的性质和任务不符。根据法令，所有项目都必须经由国家当局。粮农组织并不是一个供资机构——与国际农业发展基金(农发基金)和世界银行不一样——因此，粮农组织不接受直接供资给项目的建议。这是一个很通常的误解，必须予以澄清。

58. 此外，财政方面的培训也不属于粮农组织的任务范围，虽然也曾进行过一些培训，指导土著人民如何建设和维持社区一级的储蓄和贷款俱乐部和合作社。这是为了回应有关建立土著人民的财政管理能力，以支持积极的保健选择这一建议而进行的。

G. 其他问题

59. 有几项建议没有落实执行，因为它们不属于粮农组织明确的范围。例如，设法满足土著儿童的需要这个建议就没有落实。粮农组织没有一个专门针对儿童和青年的独立工作单位。不过，如果联合国儿童基金会(儿童基金会)等比较有关的专门机构提出请求，粮农组织仍然可以提供技术支援。

粮农组织工作和方法方面的鸿沟和限制：综述

60. 过去二十年来，粮农组织在工作中考虑到土著人民这方面取得了长足的进展。与此同时，粮农组织面对若干体制和组织方面的挑战，使完全将土著议题主流化的工作成为了一个极复杂和棘手的过程。这一节讨论若干这些问题，以便澄清粮农组织如何工作，说明粮农组织参与这方面工作所受的限制。因此，本节也澄清可以合理预期粮农组织做些什么，什么工作是在它的体制范围之外。

61. 第一，粮农组织没有同土著人民一起工作的具体任务规定。成员国尚未有发出明确指示要聚焦于土著人民，因而粮农组织无法自由处理此事。这是一个严重的鸿沟，但通过制订和可能核可一项粮农组织关于土著人民的政策，预期可以予以克服。

62. 粮农组织的性质和管理其工作的明确规定是主要的实地制约原因。作为联合国一个政府间专门组织，粮农组织的成员(截至 2008 年为 191 国)和理事机构由

政府代表组成。所有项目、活动或合作活动都必须事先有受援国国家当局核可。粮农组织不能参与任何没有得到成员国明确核可的活动。的确，凡是具有土著构成部分的粮农组织项目，都一一由有关政府核可。不过，还是没有有一个总的行动框架，因为成员国政府没有要求将土著议题作为明确的重点。为此原因，目前粮农组织可以承诺的人力资源和财力资源程度是受到限制的。

63. 没有直接授权在某种程度上造成了体制上的阻力，因为不会鼓励粮农组织的官员过多地从事被视作为附带性议题的工作，特别是在资源有限的情况下。因此，凡是成员国没有指定为优先事项的议题，粮农组织内部的机构承诺便不会很大。不幸的是，土著议题并不是成员国政府的优先事项，因而也不是整个粮农组织的优先事项。

64. 由于这些原因，同土著组织进行双边合作也在粮农组织任务范围之外。只有在国家代表同意的情况下，才会有伙伴关系存在。的确，任何方案或合作安排都必须通过有关国家当局进行。

65. 粮农组织不会提供赠款或任何其他财政援助。粮农组织对土著人民的支助必须通过向政府提供技术援助，而不是通过直接财政援助。以为粮农组织是一个财政来源是一个很普遍的误解，必须加以纠正。

66. 虽然缺乏同土著人民合作的明确指示，粮农组织也将土著人民纳入它的一些工作。从许多在拉丁美洲的外地实地工作中可以看到，土著社区有时是粮农组织项目的主要伙伴。在其他项目，土著人民从改善社会或环境条件的规模较大的项目中得益。不过，鉴于没有明确的任务规定，与土著人民一起参与项目，主要是临时性的，往往取决于从事某一项目的官员个人的承诺和认识。没有一个战略办法提供给与土著利益攸关者一起工作的粮农组织工作人员，也是一个严重的问题。

67. 同粮农组织专业人士进行的讨论和协商指出，对土著人民的知识是相当有限的。在粮农组织的工作中，土著议题得到不均衡的待遇，这就是原因。需要在粮农组织工作人员当中促进对土著人民有更好的了解，特别有一点是，工作人员的才能可以从社会学领域的能力建设中得到助益。有许多项目没有指明受惠人口是不是土著人口，即使是在土著居民占多数的地方，这就说明工作人员需要有更好的社会学技能。提高对谁是土著人民、土著人民想从发展过程中得到些什么、土著人民希望如何参与等问题的基本认识，应有助于纠正这个弱点。由于普遍缺乏按族裔或语言关系分类的数据，使查明问题的难处更大，亦妨碍人们对问题有更好的了解。此外，对于如何在发展项目和方案中纳入土著观点，世界上有各种各样的意见，这使情况更为混乱。

68. 提高认识的工作也需要集中于规范性文书。例如，土著人民和其他人民往往在前面提到的《负责任捕鱼行为守则》和《食物权准则》中引述，但粮农组织工

作人员不了解如何加以操作，或者不知道如何将有形的利益清楚告诉利益攸关者。土著人民也可从进一步了解这些文书得益。虽然土著人民非常了解他们本身的工作关切，但他们往往不太知道有各种条约、公约或其他法律或技术文书存在，不太了解它们的意义和(或)实际的适用性。

69. 在国际条约和宣言方面，也需要作出平衡的努力。在这方面，在《土著人民权利宣言》中列明的原则和权利应在粮农组织任务规定不同部门中加以主流化，特别是在向政府提供法律咨询意见和支持制订政策、国家战略或方案的时候。这意味着让土著人民参与实施粮农组织政策机制是合适的，也意味着粮农组织遵守宣言序言部分的规定，其中强调联合国在促进和保护土著人民的权利方面要发挥重要的作用。

70. 如果由于任何政治分歧不可能通过有关的国家当局接触粮农组织，还有一些其他办法可以支持非政府利益攸关者参与和作出贡献。粮农组织的民间社会联络处提供了一个有用的接入点。在这种支持下，土著人民网络日益参与粮农组织在全球和区域两级的政策对话过程。例如，粮农组织一向都让拉丁美洲土著人民组织参与粮食保障问题世界首脑会议、粮农组织区域会议、土地改革和农村发展国际会议、世界粮食保障委员会及其他的小组讨论。这部分是通过国际非政府组织-民间社会组织规划委员会的国际机制完成的。⁸

71. 目前正在制订一项与民间社会组织和非政府组织更有效合作的新的粮农组织战略。快将出台的私营部门战略也提供可能的参与渠道。或许土著人民可以试行采用两种合作办法，以便增加它们在粮农组织的可见度，并熟悉粮农组织如何同利益攸关者和发展伙伴维持彼此的关系。粮农组织已有关于如何参与这些过程的材料备案。

四. 将来的机会

72. 粮农组织参与土著人民事务的过程在不断演进中。各种体制和组织因素阻碍了粮农组织发展一个系统办法，可是，与土著人民一起合作的情况确有发生，而且越来越明显。事实上，虽然有这些体制上的挑战，许多粮农组织内的官员都致力处理土著议题，并努力提高认识和创造进展。

73. 2007年签署的宣言让人们有一个独特的机会，可以倡导更多的行动，而粮农组织将利用它推动积极的改变。制订一个粮农组织关于土著人民的政策是部分对宣言的一个直接回应，其中答应改善粮农组织的参与情况。政策草案不久将分发给机构间支助小组的成员，以及一些土著人民组织，请他们提出重要的投入和审

⁸ 国际非政府组织-民间社会组织规划委员会是非政府组织和民间社会组织的全球网络，关切粮食主权议题和方案。它于2000年设立，五年后举行世界粮食首脑会议；但它的渊源可追溯至1990年代的各种过程。

查意见，然后才提交粮农组织高级管理当局核可。基本上来说，粮农组织的政策预期将提供关键的动力，以贯彻执行 2007 年宣言，使粮农组织的工作对土著人口更有现实意义，让土著人口从中得到更多的好处。
