



土著问题常设论坛

第十七届会议

2018年4月16日至27日，纽约

临时议程* 项目12

常设论坛今后的工作，包括由经济及社会
理事会审议的问题和新出现的问题

关于环境养护与土著人民人权问题的研究报告**

秘书处的说明

摘要

土著问题常设论坛在第十六届会议上指定论坛成员 Brian Keane 和 Elifuraha Laltaika 调研环境养护与土著人民的人权问题，并将研究报告提交论坛第十七届会议(见 [E/2017/43](#)，第106段)。

* [E/C.19/2018/1](#)。

** 本文件在最后限期过后提交，是为了纳入最新信息。



一. 引言

1. 鉴于已有大量关于这个问题的书面材料，本研究报告并不试图重新深入审查土著人民面临的与环境养护举措相关的挑战。本报告的目的是审议在环境养护方面土著人民的权利以及利益攸关方和义务承担人的责任，并提出立即采取行动的计划，旨在依照“联合国土著人民权利宣言”制定一套确保在环境养护中承认并尊重土著人民人权和集体权利的养护标准。

2. 撰写本研究报告是为了支持人权理事会土著人民权利问题特别报告员在其关于养护与土著人民权利的报告(见 [A/71/229](#))提出的建议，并支持人权理事会与享有安全、清洁、健康和可持续环境有关的人权义务问题特别报告员制订的人权与环境框架原则(见 [A/HRC/37/59](#)，附件)。本研究报告尝试在非政府组织，如“自然正义”组织、国际环境和发展学会和森林民族规划所开展的重要工作基础上更进一步。拟议工作方案旨在加强和整合国际自然及自然资源保护联盟、与《生物多样性公约》有关的各机构、联合国各机构、基金和方案及其他方面所作的努力，以制订承认并支持土著人民人权和集体权利的新办法。

二. 背景

3. 自美利坚合众国 1872 年设立第一个国家指定保护区黄石公园以来，世界各地的养护措施常常导致严重侵犯土著人民权利的行为，包括：强迫离开其领土；破坏生计；剥夺对土地、资源和圣地的使用权；造成文化失落；暴力；法外杀人。

4. 这种将土著人民排除在外的养护模式在世界各地一直被效法为养护举措，然而这一模式不仅给土著社区造成破坏，而且破坏了养护目标本身。

5. 有关研究日益且一贯地表明，承认土著人民对其领土和资源的权利是保护生物多样性、确保可持续地利用自然资源并保护重要生态系统的生态完整性的最有效方式。土著人民对实现养护目标的作用无论怎样强调都不过分：他们继续管理的土地和水域包含地球生物多样性的 80% 以上；与保护区相比，划定的土著领土上的森林发生毁林现象较少；土著人民传统知识系统和资源管理战略可为制定真正的可持续养护战略和政策发挥关键作用。

6. 近年来，人们日益认识到，土著人民在环境养护方面一直发挥着至关重要的作用，养护界也已在人权问题上作出了努力。然而，包括设立保护区、保护生物多样性战略、森林管理方案和碳封存项目在内的与养护举措有关的对土著人民权利的侵犯行为仍在继续。仅在过去一年，联合国土著问题常设论坛就收到了许多关于以养护名义犯下侵犯人权的报告，包括对喀麦隆巴卡人、博茨瓦纳巴萨瓦人、坦桑尼亚联合共和国洛利翁多马赛人和刚果姆布提人的侵权行为。在编写本报告之时，有令人不安的报告称，肯尼亚森沃人正被暴力逐出安博波特森林。

三. 权利、责任和补救

A. 土著人民权利

7. 近年来，土著人民在争取其人权和集体权利得到国家、区域和国际承认方面已取得重大进展。这一权利“体系”载入了国家宪法和法律、区域人权法体系、联合国人权机构法律体系，在一系列国际文书，并贯穿于一系列广泛的人权和环境文书以及具有和不具有法律约束力的协议。这些文书包括《国际人权宪章》；以土著人民为重点的各项文书，例如国际劳工组织《1989年土著和部落人民公约》(第169号)和《联合国土著人民权利宣言》；和《里约三公约》，包括其附属议定书和自愿准则。

8. 在养护举措中土著人民的权利继续受到侵犯，特别是下列载于“联合国土著人民权利宣言”的权利：

(a) 自决权，自由决定自己的政治地位，自由谋求自身的经济、社会和文化发展(第3条)；

(b) 对内部和地方事务的自治权(第4、5、33(1)、34和35条)；

(c) 自由、事先和知情同意权利(第18、19、29(2)和(3)和30(2))；

(d) 土著人民对他们传统上拥有、占有或以其他方式使用或获得的土地、领土和资源拥有权利(第8(2)、10、14、15(1)、16、17、18、25和26(1)条)；

(e) 生命权以及身心健康、人身自由和安全的权利；作为独特民族，自由、和平、安全地生活的权利(第2、7、8(1)、10、15(2)、22和44条)；

(f) 养护和保护环境及其土地、领土和资源的生产能力的权利(第29(1)和41条)；

(g) 保有文化和精神传统、习俗、传承和传统知识的权利(第9、11、12、15(1)、31和34条)；

(h) 使用传统医药、保留自己的保健方法、保护药用植物、动物和矿物的权利(第24条)；

(i) 维护和发展其政治、经济和社会制度，安稳地享用自己的谋生和发展手段、自由从事传统的和其他经济活动并决定自己的发展优先事项的权利(第21和23条)；

(j) 跨国界联络的权利(第36(1)条)；

(k) 使用和维护语言和知识的权利(第13(1)条)；

(l) 建立和掌管教育制度和机构的权利(第14(1)和15(1)条)；

(m) 就业上不受歧视的权利(第17条)；

(n) 就被剥夺、占有、使用或破坏的土地、领土和资源获得补救的权利(第8(2)、11(2)、20(2)、28(1)、32和40条。

B. 职责

9. 尽管根据国际人权法国家被认为是首要的责任承担者，但相关准则日益被认为适用于非国家实体，其依据包括负责人权与跨国公司和其他工商企业问题特别代表2011年提交给人权理事会的《工商企业与人权：实施联合国“保护、尊重和补救”框架指导原则》(A/HRC/17/31，附件)。因此，养护举措的所有行动者，包括国际组织、非政府组织、双边发展机构、企业和慈善基金会，都有义务尊重土著人民的权利。

10. 各国有责任确保在其边界内开展养护举措的非政府组织、私人实体和其他方面遵守国际人权义务，如果它们未遵守其国际人权义务，则应确保受影响的社区能够获得有效的补救。同时，如果国家不履行其保护土著人民人权的义务，与之开展养护合作的非政府组织和其他实体不应参与。

C. 补救

11. 存在一些国际和区域补救机制并已被受养护举措影响的土著人民所有效利用，这其中包括国家机制、联合国的机制以及非洲、欧洲和美洲区域人权机制。

12. 然而，土著人民在通过这些机制获得司法救助方面继续面临一系列挑战。由于种族主义、缺乏政治意愿，或不承认土著人民的权利，国家补救机制往往漠视受到养护举措消极影响的土著社区的困境。与此同时，由于缺乏财政支助或不熟悉程序，土著人民往往无法利用联合国机制和区域人权机制，而且，如果这些机制作出有利于土著人民的裁定，也很难确保在地方一级得到实际执行。

13. 瓦卡塔尼机制是一个非司法、以保护为重点的机制，是在国际自然保护联盟的环境、经济和社会政策委员会于2011年在新西兰瓦卡塔尼举行的“分享权力：新的发展愿景”会议上所设立，旨在“评估世界各地对人们造成负面影响的不同保护区的情况，以提出解决办法并加以落实”。¹ 根据该机制对三个地区进行了试点评估：肯尼亚西部埃尔贡山国家公园、泰国北部欧普朗国家公园和刚果民主共和国的卡胡兹-别加国家公园。该机制应得到进一步的支持，因为它具有强大的潜力，可成长成为一个便于使用和具有成本效益的工具，用以解决冲突，并确保在项目一级具备随时能够利用的补救机制。

四. 标准和指导方针

14. 四十多年来，养护界就养护举措须承认和尊重土著人民权利问题进行了对话。国际自然保护联盟于1975年在金沙萨举行的大会第12次会议上首次肯定，在保护区问题上必须承认土著人民。自那时以来，一些举措已侧重于人权方面

¹ 见 whakatane-mechanism.org/about-whakatane。

的需要和商定与养护有关的标准和(或)准则，供所有参与养护或受其影响的行为体使用。这些举措产生了若干文件，其中包括：

- (a) “An appeal for a code of conduct for marine conservation” (从业人员和学术研究员的杂志文章，2017年)；
- (b) “Conservation standards: from rights to responsibilities” (国际环境和发展学会和“自然正义”组织，2016年)；
- (c) Environmental and Social Management System standards(2.0版，国际自然保护联盟，2016年)；
- (d) “Conservation and indigenous peoples in Mesoamerica: A guide” (国际自然保护联盟和印第安法律资源中心，2015年)；
- (e) Policy on conservation and human rights for sustainable development(国际自然保护联盟，2012年)；
- (f) Bennett Code(国际生存权利组织，2010年)；
- (g) Guiding principles for evaluating the impacts of conservation interventions on human well-being(人权保护倡议，2009年)；
- (h) Principles concerning human rights in conservation(国际自然保护联盟环境法中心，2009年)；
- (i) 国际自然保护联盟第4.056号决议“Rights-based approaches to conservation”(2008年)；
- (j) Policy on social equity in conservation and sustainable use of natural resources(国际自然保护联盟，2000年)。

15. 认识到迫切需要制定一套在土著人民土地和水域进行养护工作的普遍公认的标准，常设论坛应敦促各国、联合国各机构、基金和方案、非政府组织、国际组织、供资者以及土著人民开展合作，在上述各项举措的基础上，专门阐明一套标准，用以确保尊重土著人民的人权和集体权利，国家和非国家行为者可以成为签署方，并将其与一个专门的非司法补救机制联系在一起(即瓦卡塔尼机制的修订版)。

五. 前进方向：土著人民的权利和养护问题首脑会议、标准和机制

16. 论坛不妨考虑下列工作方案，并在执行中酌情商榷土著人民权利问题特别报告员、土著人民权利专家机制、与享有安全、清洁、健康和可持续环境有关的人权义务问题特别报告员和其他相关的利益攸关方：

2018 年

(a) 进行背景研究和制订一个框架标准；在土著人民权利专家机制的框架内讨论进展情况；

2019 年

(b) 举行一次专家组会议，讨论养护与土著人民权利问题；

(c) 建议国际自然保护联盟的环境、经济和社会政策委员会内的土著人民、习惯法和环境法和人权问题专家小组、非政府组织和其他利益攸关方与联合国特别报告员、常驻论坛和土著人民权利专家机制协商，主办区域会议，以讨论有关标准和瓦卡塔尼机制；

(d) 分发标准草案和瓦卡塔尼机制修订版，供国际审查；

2020 年

(e) 为标准草案和瓦卡塔尼机制修订版提供最后意见投入；

(f) 开发工具和培训课程，以促进标准的执行(例如，关于自由、事先和知情同意、共同设计的程序)；

(g) 紧挨着国际自然保护联盟世界自然保护大会之前，召开一次关于土著人民权利和养护问题首脑会议，以正式通过一项土著人民权利和养护框架(标准和机制)，并开始进行签署。
