



土著问题常设论坛

第十届会议

2011年5月16日至27日，纽约

临时议程* 项目4(a)

人权：执行《联合国土著人民权利宣言》

常设论坛代表团访问哥伦比亚的报告和建议摘要

濒临灭绝的哥伦比亚土著人民的状况

摘要

本报告是联合国土著问题常设论坛代表团访问哥伦比亚的报告简本，目的是观察土著人民及 Awá 人的状况，他们是与武装冲突有关的虐待行为的受害者并且濒临灭绝。代表团访问了波哥大、里萨拉尔达省和塞萨尔省的巴耶杜伯尔及纳里尼奥省的图马科和埃尔迪维索。

* E/C.19/2011/1。



一. 引言

1. 应哥伦比亚政府提出并获哥伦比亚全国土著组织支持的邀请，联合国土著问题常设论坛(以下简称“常设论坛”或“论坛”)在联合国各机构的支持下，于2010年7月5日至9日派代表团前往哥伦比亚访问。¹ 访问的目的是观察土著人民及Awá人的状况，他们是与武装冲突有关的虐待行为的受害者并且濒临灭绝。代表团访问了波哥大、里萨拉尔达省和塞萨尔省的巴耶杜伯尔及纳里尼奥省的图马科和埃尔迪维索。

2. 代表团成员包括论坛主席 Carlos Mamani 和论坛成员 Bartolomé Clavero、Paimaneh Hasteh 和 Margaret Lokawua。为代表团提供支持的人员包括秘书处经济和社会事务部的两名工作人员、防止灭绝种族和大规模暴行问题特别代表办公室的成员以及哥伦比亚国家工作队的专家。这些专家来自下列机构：联合国开发计划署(开发署)、联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)、联合国儿童基金会(儿童基金会)、联合国妇女发展基金(妇发基金)、联合国难民事务高级专员办事处(难民署)和人道主义事务协调厅(人道协调厅)。它也获得了国际移民组织的支持。

3. 本文件是代表团报告的摘要。其基础是国家及政府部门、政府独立机构和访问地区地方当局提供的访谈、数据和资料，以及联合国系统各机构、美洲人权委员会、土著人民组织、国家和国际非政府组织及学术机构的文件。

4. 代表团与内政和司法部、人权和国际人道主义法总统方案、社会行动和国际合作高级顾问办公室、内政部人权办公室、事先协商组、外交部人权和国际人道主义法办公室、总检察长、检察官、监察员办公室、两性平等问题总统顾问办公室、教育部、社会保障部、农业部、哥伦比亚农业发展研究所、国防部和国家警察局举行了会议。在省一级，论坛代表团会见了地方当局，并与联合国各机构举行了会议。它还会见了土著人民的各种组织、Awá 族领袖、非政府组织和学术机构。论坛希望感谢所有这些个人、组织和机构提供的资料及其对代表团表示的信任。

二. 法律和政治框架

5. 1991年8月7日，哥伦比亚批准了《劳工组织关于在独立国家内保护和融合土著和其他部族半部族居民的公约》(《第169号公约》)。2009年4月20日，

¹ 常设论坛在其第九届会议上收到哥伦比亚政府发出对该国进行访问的口头邀请。在同一届会议上，论坛对邀请表示欢迎。2010年5月10日，该国政府向论坛提出书面正式邀请，论坛接受了邀请。

哥伦比亚表示其支持《联合国土著人民权利宣言》。它是国际人道主义法和国际人权法领域主要国际条约的缔约国。

6. 1991年《宪法》承认有利于土著人民的重要权利，包括承认族裔和文化多样性(第7条)和族裔群体的语言和方言为其领土内的官方语言，以及遵照其语言传统在社区内实行双语教育(第10条)。族裔群体成员应有接受尊重和发扬其文化特性的教育的权利(第68条)；承认在古代遗产所在地居住的族裔群体的特殊权利(第72条)；确保土著代表在参议院的政治参与(第176条)；土著人民当局可在其领土内行使管辖职能(第246条)；承认土著领土是领土实体(第286条)；领土实体享有自治(第287条)；土著社区代表参与领土实体的设立，保留地是集体财产，不得转让(第329条)。《宪法》还确立，在土著领地开发自然资源不得损害土著社区的文化、社会和经济完整性。在这方面通过的决定中，政府必须便利各社区代表参与其中(第330条，最后一段)。在分配资源或参与中土著保留地被命名为受益人(第356条)。

三. 哥伦比亚土著人民的概况

7. 根据政府的统计，土著居民共计1 392 623人，分为87个土著民族，居住在788个保留地，覆盖面积近3 100万公顷(占国土的29.84%)。² 根据哥伦比亚全国土著组织的统计，哥伦比亚有102个土著民族，因此人口数量更多。³

8. 大约78%的土著居民生活在农村地区。一小部分人居住在城市地区，但近几年这一比例已有上升。根据全国土著组织，启动该进程的主要因素始终是保留地锐减，面临枯竭，以及土著人遭受严重侵犯人权和违反国际人道主义法行为造成的强迫流离失所。⁴

9. 土著人民的人权受到与国内武装冲突有关的严重侵犯，如歧视和边缘化。详细记录表明，土著人民的境况严峻。土著人人权和基本自由状况特别报告员分别在2004年⁵和2009年⁶访问了哥伦比亚。在2009年，特别报告员的结论是，土著人民的状况仍然十分严峻，令人深为关切。

² 土著、少数民族和罗姆人事务办公室。为论坛成员访问编制的报告，第5页(2010年)。

³ 哥伦比亚全国土著组织，“Palabra Dulce, Aire de Vida: Forjando Caminos para la Pervivencia de los Pueblos Indigenas en Riesgo de Extinction in Colombia”，第7页，(2010年)。

⁴ 哥伦比亚全国土著组织，“Palabra Dulce, Aire de Vida”，第7页(2010年)。

⁵ 特别报告员2004年3月8日至17日访问哥伦比亚(见E/CN.4/2005/88/Add.2)。

⁶ 特别报告员2009年7月22日至27日访问哥伦比亚(见A/HRC/15/37/Add.3)。

10. 哥伦比亚一直试图以各种方式解决土著人民的人权问题。论坛注意到在立法维护土著人民权利方面取得进步，主要体现在宪法和体制上，以及制订护林人家庭方案⁷和家庭行动方案⁸等各种项目。这些方案试图接触到处在危急状况之中的人，包括土著人民。论坛还应注意到了建立了早期预警系统，试图提醒平民因内部武装冲突影响而陷入危险的情况，从而防止基本权利受到侵犯并保护和保障这些基本权利。这种机制可以在保障土著人民的权利方面发挥重要作用。论坛认为，尽管采取法律保护并实行了这些措施，但土著人民享有权利的状况依然不容乐观。

11. 哥伦比亚在其《宪法》中承认土著领土实体，因此承认在保留地和社区生活的土著人民。然而，这样的承认还没有给予所有土著人民，加勒比沿岸 Mocana 人的状况即为例证。

12. 论坛能够确认，土著人民通过他们的领导和组织，正在重新确立其权利，并在专业文献中归纳总结被广泛讨论的土著部落法和传统法律等概念。这些概念帮助土著人民确立自身发展的愿景。重要的是，在解决土著人民的权利和订立保障计划协定时应考虑法律进展和认同性的发展。

13. 宪法法院根据 2004 年关于境内流离失所的第 T-025 号裁决颁布的 2009 年第 004 号裁定，分析了大规模侵权状况，34 个土著民族主要因武装冲突而处于灭绝危险。鉴于土著组织自身提供的资料，因此呈交给法院的资料特别可靠。

14. 除法院确认处于灭绝危险的 34 个土著民族外，哥伦比亚全国土著组织已确认，其他土著人民也处于危险之中，因为他们的人口不足 500 人，其中 18 个土著民族不足 200 人，10 个民族不足 100 人。

15. 通过提出必需为所有土著人民制定保障计划，政府已经暗示所有这些群体面临灭绝的危险境地。

16. 论坛注意到，哥伦比亚土著人民的状况仍然十分严峻，令人深为关切。

A. 土著领土上的武装冲突

1. 冲突各方

17. 自 1960 年代初期以来，哥伦比亚因冷战引发的国内武装冲突持续不断。冲突的根源是结构性问题，如贫穷和不平等、歧视弱势群体、侵犯人权和控制土地。与贩毒、有组织犯罪和与周边国家的关系紧张有关的暴力导致冲突加剧。周边国

⁷ 通过该方案，政府为承诺取缔并防止种植非法作物的参与社区提供经济资源，目标是执行有助于可持续林业管理的其他合法生产和/或环境项目。

⁸ 该方案为流离失所或土著家庭的青少年儿童提供营养和教育津贴。

家被指责支持反叛团伙。虽然土著人民没有支持陷入冲突的任何一方，但他们却遭受严重的虐待，包括谋杀、屠杀、强迫流离失所和侵犯国际人道主义法等其他恶行，⁹ 这是他们面临灭绝危险的主要原因。

18. 土地所有者、地方企业家和贩毒集团通过组建准军事组织参与冲突，公认的主要组织如哥伦比亚联合自卫队。自通过第 975 号法案以来，该组织的规模近年来已经有所减少，但这部法律始终没有得到国际社会的广泛认可。¹⁰

2. 侵犯人权

19. 过去十年，在土著领地发生的武装冲突愈演愈烈，¹¹ 随之发生的虐待行为也持续不断。根据哥伦比亚全国土著组织的数据，2002 年至 2009 年期间有 1 400 多名土著男子、妇女和儿童被杀害。暴力程度有所上升，2008 年和 2009 年分别有 111 人和 176 人惨遭杀害。¹²

20. 土著领袖经常被入侵其领土的冲突各方杀害或遭到他们的威胁。在论坛访问结束的三个月后，据报道有四名土著领袖遇害，其中包括一名孕妇。另一名领袖及其妻子也遭到绑架，随后被杀害。¹³ 土著领袖还在冲突期间遭受任意拘留。根据哥伦比亚全国土著组织收集的数据，2002 至 2009 年期间遭到任意拘留的土著人达 640 人。¹⁴

⁹ 在 2009 年人权事务高级专员关于哥伦比亚人权状况的报告中，联合国人权事务高级专员办事处承认，在政府和人权高专办哥伦比亚办事处之间存在合作精神，政府对解决人权挑战持有开放态度，但也注意到游击队和哥伦比亚武装部队以及非法武装团伙和贩毒者继续违反人权和国际人道主义法(见 A/HRC/10/32 号文件)。

¹⁰ 美洲人权委员会指出：“[这部法律]的目标看起来不是决定揭示在过去几十年冲突期间发生的历史真相，也不是决定揭示是谁资助了准军事团体，或不同各方参与危害平民罪行的程度。”见第 26/05 号新闻稿，美洲人权委员会就哥伦比亚通过“正义与和平法”发表的声明。

¹¹ 根据哥伦比亚全国土著组织的数据，2010 年 44 个市政当局报告发生针对土著人民的暴力事件，1996 年仅有 14 个市政当局报告发生此类事件(见 Palabra Dulce, Aire de Vida, (2010 年))。

¹² 哥伦比亚全国土著组织，“Palabra Dulce, Aire de Vida”，第 12 页(2010 年)。

¹³ 据报道，Carmen Elisa Mora Uncacia 2010 年 8 月 13 日在其家中遭袭身亡。Mora 女士是一名 U'wa 族人，是阿劳卡省市长办公室下设的土著事务办公室的协调员，在其家中遭受袭击。Sikuani 族人 Jaime Reyes 处在被迫流离失所的生存状况，2010 年 8 月 14 日在阿劳卡省被雇佣杀手杀害。2010 年 8 月 26 日，Pasto 族人 Ramior Inampues 及其妻子在纳里尼奥省遭到绑架，两天后他们的尸体才被发现，遍体枪伤。2010 年 7 月 27 日，Wayúu 土著领袖兼人权活动家 Luis Alfredo Socarrás Pimienta 被雇佣杀手枪杀在家门口。见第 73/10 号新闻稿，美洲人权委员会谴责杀害哥伦比亚的人权捍卫者，2010 年 8 月 2 日。在行凶后，涉案凶手散发一份文件，列有接下来将会被杀害的人的姓名，其中包括 12 名 Wayúu 族人。

¹⁴ 哥伦比亚全国土著组织提交土著人人权和基本自由状况特别报告员的关于土著女人权的报告，第 15 页(2009 年)。

21. 武装部队仍在侵犯土著人民的人权，包括通过法外处决。曾经有人报告称，安全部队成员谎报被谋杀的土著人是在战斗中被打死的游击队成员(这种做法被称为“误报”)。¹⁵

22. 在某些情况，总检察长办公室决定对安全部队侵犯人权案件提出起诉。¹⁶ 然而，大多数的这种侵权案件得不到适当调查。

3. 流离失所

23. 由于武装冲突频发，成千上万的土著人被迫离开他们的土地，这些土地对冲突各方具有战略和经济意义。¹⁷ 绝大多数的土著人流离失所。他们约占总人口的 3.4%，但占流离失所总人数的 7%。¹⁸

24. 强迫流离失所是由于哥伦比亚革命武装力量和民族解放军，以及武装部队和其他团伙使用威胁和暴力造成的。其他强迫流离失所情况是游击队和准军事团体之间进行武装对抗造成的，或者是在土著领土实施大型项目造成的。在有些情况下，属于流离失所者的土地被非法武装团伙占有，并被第三方用来种植单一作物和开采自然资源。¹⁹

4. 土著儿童的状况

25. 武装冲突对土著儿童和青年人的生活产生重大影响。尽管政府通过预防非法武装团伙征募或使用儿童的政策，²⁰ 但过去两年导致强迫流离失所的主要原因之一是包括准军事团体在内²¹ 的武装团伙征募儿童。²²

¹⁵ 法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员在 2009 年访问过后，认定“保安部队预谋杀害大量的平民，并假称平民是在‘战斗中’遇害的”。关于这种做法，他还确认“在调查和纪律程序各阶段均出现问题”。法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员的报告，对哥伦比亚的访问(A/HRC/14/24/Add. 2)。

¹⁶ 2008 年 12 月，共和国检察官办公室决定起诉 7 名安全部队成员，他们涉嫌谋杀土著领袖 Aída Quilcué 的丈夫 Edwin Legarda。2010 年 9 月 12 日，波帕扬法院判决这 7 名士兵因谋杀受保护的人士而获 40 年徒刑。辩方对该判决提出上诉。

¹⁷ 近年来，被迫流离失所的土著人数量有所增加。71 149 名土著人目前处于被迫流离失所的生活状况。(哥伦比亚全国土著组织，《国内武装冲突中的哥伦比亚土著人及其生存状况》)：提交常设论坛的报告，第 4 页(2010 年)。

¹⁸ 大赦国际，《争取生存和尊严：侵犯哥伦比亚土著人民的人权》，第 8 页，摘自联合国人权事务高级专员哥伦比亚国家办事处主任(2010 年)。

¹⁹ 禁止酷刑委员会的报告，包括关于哥伦比亚报告的结论性意见，《大会第六十五届会议补编第 44 号》(A/65/44)，第三章，B 节。

²⁰ 见秘书长关于儿童与武装冲突的报告(A/63/785-S/2009/158 和 Corr. 1)。

²¹ 宪法法院 2008 年 10 月第 251 号裁定，证实征募儿童是导致该国人民流离失所的主要原因之一(见 A/63/785-S/2009/158 和 Corr. 1)。

²² 人权观察，“你会学会不再哭泣”：哥伦比亚的儿童兵，第 9 页，(2003 年)。

5. 土著妇女的状况

26. 近年来，土著妇女面临武装团伙成员实施性侵犯和基于性别的暴力的风险增大。宪法法院指出，此类虐待行为是参与冲突的所有武装团伙的成员故意犯下的，作为一项军事策略，以便恐吓社区，对支持敌方的人进行报复，或者是为了控制领土或资源，通过绑架和性虐待受害者获取情报，或者只是出于残忍。²³ 土著妇女几乎得不到保护，针对她们所犯的罪行也很少得到调查。

B. 促成灭绝危险的其他因素

1. 歧视和侵犯经济、社会和文化权利

27. 除遭受与冲突有关的虐待外，土著人民面临与结构性歧视有关的侵权行为。歧视影响到土著人民方方面面的生活，导致贫困率过高，²⁴ 并被排除在包括营养、²⁵ 就业²⁶ 和教育在内的其他领域。²⁷

28. 由于无法获得适当的服务，土著人民的健康状况特别不稳定。孕产妇和儿童死亡率高以及可预防性疾病的发生率高，都反映了这一问题。²⁸ 此外，每五个土

²³ 宪法法院 2008 年第 092 号裁定。

²⁴ 根据联合国人权事务高级专员办事处，贫困线以下人口或赤贫人口比例最高的五个省(玻利瓦尔、考卡、乔科、科尔多瓦和纳里尼奥)，恰好也是非洲裔哥伦比亚人和土著人最集中的省份。关于哥伦比亚人权状况的报告，A/HRC/13/72，第 93 段。

²⁵ 根据儿童基金会，70%以上的土著青年男女患有慢性营养不良。记录显示，在 Puinave、Curripaco、Sikuani、Embera Doviada、Wiwa、Yukpa 和 Wayúu 族人中，发生过土著儿童因营养不良而死亡的事件，Awá 和 Eperara Siapidaara 族人中发生过严重营养不良事件，见哥伦比亚全国土著组织提交给常设论坛的报告。

²⁶ 经济、社会和文化权利委员会表示关注哥伦比亚高失业率问题，特别是在农村地区和青年人、妇女、土著人和非洲裔哥伦比亚人之中。经济、社会和文化权利委员会，结论性意见(2010 年)。

²⁷ 根据教育部提供的资料，46 个土著民族和社区制定了民族教育项目。15 至 49 岁土著人的文盲率是 24.1%，高出其余人口的六倍。在 5 至 25 岁土著人中，只有 50%的人加入教育机构。

²⁸ 根据社会保障部的统计，缺乏保健服务的土著人的数量过高：32.4%的土著人没有获得医疗援助，而在总人口中这样的人仅占 14.7%。土著人民在寻求医疗服务时还常常面临地理上的障碍。例如，亚马逊和安蒂奥基亚省的土著人民经常需要用几个小时或几天的时间穿越河流或森林，才能到达保健设施(哥伦比亚全国土著组织提交常设论坛的报告，第 19 页)。缺乏医疗服务导致土著人民中有可能感染疾病的人比例过高，甚至死于可治愈性疾病。例如，土著妇女和儿童在怀孕期间或因分娩并发症而面临过高的死亡危险。从全国来看，每 10 万活产中 73 例妇女死于与妊娠有关的并发症。但在土著和非洲裔居民高度集中的各省，如瓜伊尼亚省，这一数字上升到每 10 万活产 386 例妇女死亡，是全国平均值的五倍。全国每 1 000 名活产婴儿死亡率为 19%，但在土著和非洲裔居民人数多的乔科省和考卡省，这个比例上升近三倍，每 1 000 名活产婴儿死亡率高达 54%。大赦国际，《争取生存和尊严：侵犯哥伦比亚土著人民的人权》，第 11 页(2010 年)。

著人中就有三人无法获得自来水供应，五分之四的人不能使用污水处理系统，五分之二的人用不上电。²⁹

2. 土地和领土控制

29. 据官方统计，全国约有 30% 的领土被分配给 788 片土著保留地。³⁰ 然而，大部分的保留地不能满足土著人民的需要。例如，适合耕种的土地不足 8%。³¹ 大约 44.5 万土著人居住在保留地之外，并且没有正式承认他们的集体权利。³² 保留地的指定工作是一个缓慢的过程，而且政府推迟确认 600 项关于指定、修订地契或扩大保留地的请求。³³

30. 即使土著领土已被确认为保留地，土著人民的土地权利也往往没有得到充分尊重。不论是否有地契，土著土地常常被非法武装团伙、犯罪集团，贩毒者和其他占领者侵占。武装冲突也加剧早就存在的领土冲突，其间，外来的各方相互增援或与非法武装团伙狼狈为奸，危及土著人民。³⁴ 后者发现难以保护其土地免遭经济利益的侵蚀，其中包括采掘业如矿业、林业、基础设施项目(单一作物的农业)、合法与非法种植、除莠剂喷雾和建造公园、生态保护区和旅游开发。

31. 代表团收到报告，称已经向 80% 合法建立的保留地给予特许权，而为了促进各类项目，已经推迟向其他保留地签发地契，但这样做没有经过适当的协商过程，也没有取得受影响人民的自由、事先和知情同意。³⁵

3. 没有经过协商及自由、事先和知情同意

32. 相关方已经确认，缺乏与土著人民协商这一问题始终存在。协商权是行使自决权的基础，这反过来又影响到土著人民生活的方方面面，包括做出与占领和使用祖居地有关的决定，以及参与该国经济、社会和政治生活的权利。

²⁹ 安第斯大学，提交特别报告员的关于全球公正和人权的报告(2009 年)。

³⁰ 全国统计行政部，多文化国家：哥伦比亚族裔多样性，波哥大，2007 年，第 19 页。

³¹ 土著人人权和基本自由状况特别报告员的报告，(A/HRC/15/37/Add.3)，第 37 段，摘自哥伦比亚人道协调厅提供的资料。

³² 大赦国际，《争取生存和尊严：侵犯哥伦比亚土著人民的人权》，第 5 页。

³³ 哥伦比亚全国土著组织，《国内武装冲突中哥伦比亚土著人民及其生存状况》，第 2 页。2007 年以前，哥伦比亚农村发展研究所负责保留地的确认工作。在 2007 年通过关于农村发展法规的法案之后(2007 年第 1152 号法案)，这项职责转交给内政和司法部的族裔事务办公室。2009 年，宪法法院宣布《农村发展法规》无效，依据是未经过协商(2009 年第 C-175 号裁决)。土著人人权和基本自由状况特别报告员指出，目前需要公共当局承担责任，澄清关于土著保留地的各项法律进程。见土著人人权和基本自由状况特别报告员的报告(A/HRC/15/37/Add.3，第 39 段)。

³⁴ 哥伦比亚宪法法院，第 004 号裁定，第 9 页(2009 年)。

³⁵ 哥伦比亚全国土著组织，《国内武装冲突中的哥伦比亚土著人及其生存状况》，第 23 页。

33. 目前进行协商的基础是 1998 年 7 月 15 日第 1320 号法令。宪法法院³⁶ 和劳工组织³⁷ 认定该法令不符合劳工组织《第 169 号公约》。劳工组织认为, 该法令不仅在通过程序上不符合该公约, 通过时没有经过协商, 而且其内容也不符合《公约》, 并据此要求政府做出修正, 以便与哥伦比亚土著人民代表进行协商, 使其与该公约保持一致。³⁸

34. 2010 年 3 月, 总统颁布一项命令, 以建立事先协商权的总体框架。该命令基于 1998 年第 1320 号法令。内政和司法部就此专题制订了初步法律草案。但制订草案时没有与土著人民进行协商。

35. 未来几年, 对开发自然资源的投资预计将会显著增加。自由贸易协定的缔结将进一步促进对矿业和农业投资, 这些投资活动往往在土著人民的土地上进行。人权高专办和土著人人权和基本自由状况特别报告员鼓励实行包括与土著人民协商及经过他们自由、事先和知情同意在内的参与进程。

4. 土著人民的自决

36. 若干因素限制哥伦比亚土著人民行使自决。这些因素包括武装团伙和贩毒者以及打算开发资源的公司通过合法和非法的方式占用土著领土。在许多情况下, 土著领袖和当权者被挑选出来, 遭到羞辱, 强迫流离失所, 被起诉, 被定罪, 并因维护其自决权而遭暗杀。³⁹

37. 至于行使管辖权, 代表团指出, 在圣玛尔塔内华达山脉的四个土著民族和巴耶杜伯尔当权者及国家政府均一致同意, “黑线”是区分国家管辖权与土著领土管辖权之间的既定界限。

C. 为保护濒临灭绝的土著人民所采取的措施

1. 政府与土著人民之间的对话机制

38. 1996 年, 政府与土著人民组织之间的对话机制通过建立土著人民的人权委员会、⁴⁰ 土著领土全国委员会和常设同土著人民和组织协商委员会⁴¹ 实现制度化。

³⁶ 宪法法院第 T-652 号裁决(1998 年), 主审法官: Carlos Gaviria Díaz。见宪法法院第 T-737 号裁决(2005 年), 主审法官: Alvaro Tafur Galvis。

³⁷ 例如见公约和建议执行问题专家委员会, 关于土著和部落人民公约的个人意见, 1989 年(《第 169 号公约》), 哥伦比亚(1991 年批准), 2010 年公布。

³⁸ 公约和建议执行问题专家委员会, 关于土著和部落人民公约的个人意见, 1989 年(《第 169 号公约》), 哥伦比亚(1991 年批准), 2010 年发布。摘自 GB. 282/14/3 和 GB. 282/14/4 号文件。

³⁹ 1996 年哥伦比亚全国土著组织, 《国内武装冲突中哥伦比亚土著人民及其生存状况》, 第 24 页。

⁴⁰ 1996 年第 1396 号法令, 1996 年 8 月 12 日第 42.853 号政府公报。

⁴¹ 第 1397 号法令, 1996 年 8 月 12 日第 42.853 号政府公报。

39. 2005年8月30日，内政和司法部颁布一项关于建立亚马孙地区委员会的法令，⁴² 以便为达成共识建立一个空间，从而向各政府机构提供有关制订、颁布和执行该地区土著人民可持续公共发展政策方面的建议。⁴³

40. 该委员会自成立以来，这些对话机制成为政府与土著人民之间互动交流的空间，这是一项积极措施。然而，一些组织已经决定退出对话，引用他们的理由是“没有遵守已经达成的协定，并且政府代表(……)没有能力做决定”。⁴⁴

2. 保障计划

41. 宪法法院在2009年第004号法令中决定，应当为保护34个土著民族免遭武装冲突和强迫流离失所而制订保障计划，并在六个月内予以实施。据媒体报道，18个以上的此类程序已经启动，但是，“政府已决定针对所有102个土著群体采取行动，目的是使土著政策成为国家政策而不是政府政策。”⁴⁵

42. 据官方报道，已经采取措施为考卡省Totoroez、Coconuco、Yanacona、Nasa和Eperara Siapidara土著人制订计划。⁴⁶ 土著人民组织表示，为Awá人和Cofán人制订了两个最先进的保障计划。然而，这些计划还处于初期阶段，并且没有经过任何协商进程。

43. 论坛已收到指控，指责没有为制订、协商和实施土著人民保障计划批准任何特别预算。

3. 早期预警系统

44. 早期预警系统是一种促进预防性人道主义行动的机制，以保护并维护国内武装冲突中处境危险的人的基本权利。

45. 从2005年至2008年，一共发布182次风险警报，其中73次涉及土著人民。⁴⁷ 论坛成员会见了监察员办公室的代表，请其评估机构间早期预警委员会的工作。监察员办公室对该委员会反应情况的评定结果是4分，在0分~10分之间计分，10分为最高分。

⁴² 2005年8月30日第3012号法令。

⁴³ 内政和司法部，土著、少数民族和罗姆人事务办公室：为论坛成员访问编制的报告，第7页。

⁴⁴ 哥伦比亚全国土著组织，Palabra Dulce, Aire de Vida, 第25页。

⁴⁵ El Tiempo, “国家政府为全国各地土著社区编制保障计划”。<http://www.eltiempo.com/archivo/documents/cn/s-7741250>。

⁴⁶ 内政和司法部，土著、少数民族和罗姆人事务办公室：为论坛成员访问编制的报告，第12和14页。

⁴⁷ 早期预警系统，检察官办公室，从2005年至2008年的报告。

四. Awá 人的状况

46. Awá领土的表面积近 610 000 公顷，覆盖哥伦比亚西南部和厄瓜多尔西北部相当大的一片地域。480 000 公顷在哥伦比亚境内，116 640 公顷在厄瓜多尔境内。Awá人口估计为 24 500 人，4 400 个家庭生活 34 片土著保留地上。⁴⁸

47. Awá人种植传统作物，从事打猎、捕鱼劳动，采集水果和林业产品，通过饲养家畜补充饮食。考虑到他们的状况，阿波人的主要关切是获取即时食用的食物。有人已经提议在Awá领土开发大型项目，⁴⁹ 而且已经在Awá人的祖居地上大量种植经济作物，如非洲棕榈。⁵⁰

48. Awá 领土对武装冲突各方具有重要战略意义，是非法武装团伙和贩毒者的主要通道，也是哥伦比亚与厄瓜多尔之间的边境。哥伦比亚革命武装力量和民族解放军、准军事团伙、政府安全部队和贩毒者都在争夺 Awá 领土的控制权。

49. 根据 1993 年至 2010 年报告的情况，Awá人始终是多起攻击的受害者：凶杀案 88 例，2 035 人强迫流离失所，任意拘留案 31 例，强迫失踪案 10 例，强迫监禁 52 例和威胁案 26 例。2009 年发生三次大屠杀。⁵¹

A. 早期预警系统和 Awá 人

50. 在最近的这三次屠杀发生之前，监察专员办公室曾于 2008 年 12 月 4 日公布第 029 号风险报告。2008 年 12 月 23 日，机构间早期预警委员会据此报告公布一项早期预警。⁵² 然而，政府采取的行动不足以防止大屠杀的爆发。

51. 政府应对Awá领土安全保障的做法是，不断增加执法人员数量。而Awá人则认为，至关重要的实现Awá领土的非军事化，并加强土著警卫人员的能力。⁵³

⁴⁸ 纳里尼奥省发展计划。引自人权和国际人道主义法总统方案观察站。Awá 人的状况，第 1 页。

⁴⁹ 最大的项目之一是由南美洲区域基础设施一体化倡议建造的亚马孙多式联运通道，该项目将从纳里尼奥省太平洋沿岸地区穿过 Awá 领土，并将建设 284 公里长的帕斯托-图马科高速公路。

⁵⁰ 人权和国际人道主义法总统方案。Awá 人的状况，第 3 页。

⁵¹ 在 2009 年 2 月 4 日发生的第一次大屠杀中，有 17 名 Awá 人被杀害。在 2009 年 2 月 11 日发生的第二次大屠杀中，有 10 名 Awá 人被杀害。在 2009 年 8 月 27 日发生的第三次大屠杀中，有 12 名 Awá 人被杀害。

⁵² 哥伦比亚法学家委员会，Awá 大屠杀侵犯妇女和儿童的权利，“可查阅 <http://www.coljuristas.org/Portals/0/AWAagosto09.pdfcompr.pdf>”。

⁵³ Awá 土著人民的族裔保障计划(我们族裔保障计划的政治纲要)。

B. 调查侵犯 Awá 人人权事件

52. Awá 人遭遇了多起侵犯人权事件。哥伦比亚革命武装力量承认对 2009 年 2 月 4 日在大屠杀中遇害的几名 Awá 人负责。⁵⁴ 论坛注意到，一些对侵犯 Awá 人人权案件的调查是由军方执行的，⁵⁵ 这违反有关调查侵权案件的国际判例。⁵⁶

53. 检察长办公室的官员不断致力于确保大屠杀调查最终将促使对凶手做出判决。然而，持续有报道称大屠杀证人、甚至执行相关调查的官员受到死亡威胁。此外，据称人力和财政资源不足，难以完成所有的调查，这严重阻碍了调查进程。⁵⁷

C. Awá 保障计划

54. 2009 年 3 月 17 日，政府当局根据宪法法院 2009 年第 004 号裁定，同意支持 Awá 组织递交的提案，促进起草和协商族裔保障计划。因此，哥伦比亚政府与 Awá 人签署了一项协定，划拨 2.56 亿比索（相当于大约 14.3 万美元），用于两份文件的起草工作：(1) 关于影响 Awá 土著人民的暴力、脆弱性和强迫流离失所的参与性评估；以及(2) 另一份文件包括保障计划和保护受流离失所影响或面临流离失所危险的土著人民，包括 Awá 人的权利，以及将要采取措施的时间表。

55. Awá 人就事先协商保障计划方面制订了路线图，其中包括五个阶段。⁵⁸ 到目前为止，第一阶段工作已经完成。作为加强国家政府与 Awá 人之间对话的一部分努力，哥伦比亚总统颁布一项关于设立 Awá 人协商机制的法令。⁵⁹

56. Awá 族裔保障计划的支柱是领土、文化、自治和统一。该计划的重点是保护领土，并要求哥伦比亚政府停止发放用于开发和利用 Awá 领土资源的新的环境执照和土地许可证。该计划提议，没有经过事先协商就在 Awá 领土上进行的项目和大型项目，应该予以处罚，并且给予损害赔偿。此外，它要求及时处理有关建立、扩大和改进保留地项目的申请，这些申请已经搁置了 17 年之久。

⁵⁴ 2009 年 2 月 17 日，新哥伦比亚通讯社报道称，哥伦比亚革命武装力量已承认在哥伦比亚西南部杀害了八名 Awá 裔土著人，指责他们充当军方线人。

⁵⁵ 人权高专办。关于 Awá 大屠杀的初步意见和建议，2009 年 9 月 10 日的新闻稿，人权高专办报告称，[该案涉及指控[……]对 Gonzalo Rodríguez[先生]执行法外处决，据说这是军事人员所为，军事刑事法庭听取[……]]。

⁵⁶ 酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚问题特别报告员，E/CN.4/1998/38/Add.2，第 86 段；禁止酷刑委员会，CAT/C/MEX/CO/4，第 14 段；暴力侵害妇女行为问题特别报告员的报告，E/CN.4/2006/61/Add.4，第 69(vi)段；土著人人权和基本自由状况特别报告员的报告，E/CN.4/2004/80/Add.2，第 90 段。

⁵⁷ 驻哥伦比亚的人权高专办提交常设论坛的资料。

⁵⁸ 第一阶段，内部协商：社会化、评估和收集 Awá 人提出的建议；第二阶段，启动计划：该计划将在批准事先协商进程的法案得以签署之后启动；第三阶段，事先协商进行：事先协商的时间不得低于四个月，将包括七次协商会议；第四阶段，正式签署或通过协定；以及第五阶段，后续行动和监测：将成立一个机构间委员会，其成员来自多个学科，以管理、跟踪并监测这些协定的遵守情况。

⁵⁹ 2010 年 4 月 12 日第 1137 号法令。

57. 关于侵犯人权，该计划提出设立特别委员会，以记录、调查和审判所有涉及大屠杀、失踪和定点清除并且 Awá 人是其中受害者的案件。

58. Awá 保障计划包含可计量的中短期和长期明确倡议。它规定哪些当局负责实施计划，以及哪些指标用来测量切实享受人权的情况。但是，该计划没有提供执行各项倡议所需的概算，更不用说核定预算。

五. 建议

A. 国内武装冲突

59. 论坛重申土著人民及其与土地关系问题特别报告员提出的和平呼吁，以便通过谈判结束严重影响土著人民的武装冲突，实现真正和持久的和平。

60. 论坛呼吁卷入冲突的各方充分尊重国际人道主义法和国际人权法，包括土著人民的权利。

61. 论坛认为，安全部队应当开展国际人道主义法和国际人权法、包括土著人民权利等方面的培训。

62. 论坛重申并强调冲突各方必须停止征募土著儿童入伍。他们必须立即释放所有被征募的儿童；必须调查强行征募未成年人的案例并对此做出处罚，而且通过制定专门方案推动社会重建工作。

63. 论坛要求缔约国采取更开放和包容的立场，处理其与整个联合国系统的关系，特别是负责调查内部武装冲突所引发各项问题的组织，如常设论坛、特别报告员和与土著人民有关的其他方面。

64. 论坛要求其秘书处和防止灭绝种族和大规模暴行问题特别代表设立一个机制，继续全面和定期监测哥伦比亚土著人民的状况，以防止因参与武装冲突的各方同时和不断采取行动而可能引发任何种族灭绝事件。

65. 论坛要求国际刑事法院检察官继续监测状况，敦促向缔约国、哥伦比亚全国土著组织和其他土著组织提供信息，并且特别监测哥伦比亚法院起诉危害人类罪的效率。

66. 缔约国应继续努力排除杀伤人员地雷，拆除其他爆炸装置。应当增加分配给杀伤人员地雷受害平民的人道主义援助，并采用不同的办法对待土著社区中的受害者。

67. 论坛建议，缔约国应当避免在土著领土上实施军事活动，除非土著人民要求他们这样做，并商定军事活动的形式。必须充分认可对土著人民的保护，提供必要的资金，并在不损害土著人民自主权的情况下加强这些努力。

68. 论坛建议，国家政府、各省政府和私营部门在做出任何对土著领土产生影响的发展倡议之前应当承诺与土著人民对话，因为根据这些社区的经验，此类项目，特别是开采项目会触发武装冲突。

B. 领土

69. 论坛获悉，缔约国推迟承认和认证土著保留地。缔约国应当加速这些进程并进一步加以明确，以确保土著领土得到适当保护。应当与土著组织启动谈判，以便根据《宪法》载列的规定，将保留地纳入自治领土并提高自治领土的地位。

70. 论坛欢迎总统府社会活动和国际合作署制定和实施的“护林人家庭”项目，其目的是防止种植非法作物。应当采取不同的办法执行这项倡议，并且执行时应当经过相关土著社区的自由、事先和知情同意，鼓励更多的社区参与其中。

71. 在对土著领土采用熏蒸法摧毁非法作物时，不得破坏栖息地或损害土著人民的健康。这样做时必须经过他们的自由、事先和知情同意。

72. 缔约国和民营企业应当经过土著人民的自由、事先和知情同意才能在其领土上开展经济开发项目，以及项目自身、其潜在好处和土著人民的参与方式也应经过他们的自由、事先和知情同意。在土著领土勘探和开采自然资源时，应当与土著社区商定有益于他们的薪金和其他赔偿系数。

73. 在土著领土执行开发项目之前，应由独立的(非政府)机构进行社会影响研究。研究结果应包括对政府和企业的建议，应当公开结果并考虑到土著人民的权利，以及他们参与最终评估的权利，这样他们才能够行使其给予自由、事先和知情同意的权利。

74. 只有经过土著社区的自由、事先和知情同意，才能开展与养护他们领土上的公园和自然保护区及维持旅游业有关的其他项目。

75. 关于开采土著领土上的自然资源项目，应当针对各个具体情况就基本开发概念交换意见，这样，土著人民可以在协商进程中得出他们自己的观点和愿望，并在充分了解这些问题的情况下行使他们的自由、事先和知情同意权。协商应当始终促进土著人民的参与，确保开发有利于他们的领土，而不是利用他们的资源强加不当的开发模式。

76. 论坛建议，国家政府和塞萨尔省政府应当保护位于圣玛尔塔内华达山脉的“世界上面积最大的水源”，它对 Kogui、Arhuaco、Wiwa 和 Kankuamo 土著社区而言是一个神圣的地方，并且已经通过“黑线”划定国家及其统治者认可的界限。水坝建设计划违背这四个土著社区的意愿，影响到生物多样性、保护区和栖息地。

77. 国家和各省政府应当将土著人民自身创建和控制的生活计划中的愿景作为土著保留地管理的框架。

C. 协商与自由、事先和知情同意

78. 执行本报告的这些建议时应当经过相关土著人民的自由、事先和知情同意。

79. 缔约国在任何国际文书及国际组织判例强调的情况下做出影响土著社区的决定之前，应当进行协商，尊重土著社区的季节和节奏，作为不同文化间对话的一部分。缔约国实施的事先协商进程应促进对技术语言的理解，而不仅仅确保提供翻译。

80. 缔约国应当提前与土著社区及其组织讨论与他们社区事先协商有关的规范，并且这些规范应始终符合国际劳工组织、土著人民及其与土地关系问题特别报告员、土著人民权利专家机制和论坛确定的相关国际标准。

81. 缔约国不应让相关公司或私人实体承担规划和开展协商的责任，这一进程是保证土著人民行使其自由、事先和知情同意的必要条件。

D. 国内外强迫流离失所

82. 缔约国必须全面遵守法院 2004 年第 T-025 号裁决和 2009 年第 004 号裁定。缔约国必须加倍努力，制定并执行受流离失所影响的土著人民保障方案，以归还领土并给予全部损害赔偿。

83. 缔约国必须全面遵守宪法法院第 092 和 237 号裁定，以充分解决流离失所妇女，特别是土著妇女面临的悲惨境况。缔约国应当敦促宪法法院自身继续监测其裁决和裁定的遵守情况，土著组织、妇女组织和其他法律认可的有关各方参与监测进程。

84. 缔约国必须加强各项机制，以防止强迫流离失所，特别是防止土著人民流离失所，因为他们与大自然母亲及其各自领土有着特殊关系。

85. 缔约国必须确保大型项目开发不会造成土著人民强迫流离失所，未经他们同意不得发放执照，对于已经拟订但不符合这一要求的项目，则暂时停止执行。在任何情况下，不得对造成人口被迫流离失所的领土发放经营执照或准许开发资源。

86. 缔约国必须提供担保，以保护流离失所的土著人民在其领土内的财产以及领土自身，只有这样，他们的财产或领土不会因强迫流离失所暂时离开领土而被其他方霸占。

87. 缔约国必须开展必要的活动，以保证流离失所的土著人民迅速返回他们的领土。

88. 缔约国必须改善向国内流离失所者提供的差异化服务，考虑到土著人民的特殊需要。缔约国也必须加强照顾流离失所的土著儿童的方案。

89. 缔约国必须确保有利于生存的各项条件，使流离失所的土著人民获取基本社会服务，包括通过创收政策。应当由民政当局而不是军事当局提供这些服务，任何当局均不得取代或拖延履行缔约国的首要义务，也就是归还领土和给予适当的损害赔偿。

90. 缔约国必须建立有效的机制，对参与强迫土著人民流离失所的个人或团伙，包括政府官员进行调查并实施处罚，以便给予造成的损害以适当赔偿，并起诉此类行为构成的危害人类罪的责任人。

91. 联合国难民事务高级专员办事处(难民署)必须继续其人道主义援助项目，以支持哥伦比亚邻国的土著难民，旨在使其行使返回哥伦比亚的权利。

92. 缔约国必须始终按照强迫流离失所的土著人民表达的意愿及其自由、事先和知情同意，与相关个人共同执行防止他们强迫流离失所的计划和他们提供保护的计划。

E. 侵犯人权

93. 由于一再发生侵犯土著人民的人身安全，包括定点清除其成员的事件，而这可能构成危害人类罪，缔约国应当探讨建立国家检察总局的可能性，配备受过专门训练的工作人员，以调查此类侵权行为。该检察总局必须以迅速、高效和有效的方式采取行动，还必须具备适当行使其职能所需的工作人员和预算。

94. 缔约国必须防止被控实施严重侵犯土著人民权利的武装部队、准军事团伙或游击队的任何成员获得大赦，或者只是处在军事管辖权范围之内。必须对他们处以与其所犯罪行相称的惩罚。

95. 论坛要求各级有关当局采取适当措施，以保护受到威胁的土著领袖。当局应当与接受保护的人员共同商定这些保护措施。

96. 国防部必须确保全面遵守 2006 年关于土著人民的第 16 号法令。国防部必须惩罚或报告不遵守该法令的武装部队的成员。

97. 缔约国必须改善整体人权教育和培训方案，特别是有关所有当局尤其是其工作涉及土著人民的当局给予土著人民权利的方案。

98. 缔约国必须严格限制军事部门在刑事案件上的管辖权，确保没有一例侵犯人权案件或违反国际人道主义法案件属于军方管辖范围。

99. 常设论坛要求各级有关当局充分遵守美洲人权保护体系提出的保护和临时措施、建议和判决，特别是那些与土著人民有关的措施、建议和判决。

100. 缔约国必须开展公共宣传运动，促进平等、不歧视和承认土著人民享有权利的原则。

101. 缔约国必须加紧努力打击一般性任意拘留、酷刑、处决和强迫失踪行为，特别是针对土著社区成员实施的此类行为，入手点是绝对禁止其官员实施此类行为。

102. 缔约国必须批准《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》，并加紧寻找所有失踪者，特别是土著社区失踪者的努力，他们离开自身生活环境之后尤其脆弱。

103. 一般情况下，缔约国应当证明其做出更大的承诺并更加有效地致力于打击有罪不罚现象，特别是国家官员和继续在该国为非作歹的准军事团伙犯下的罪行。不得引渡可能犯下危害人类罪的贩毒者。在任何情况下，不得将任何涉嫌危害人类罪的人引渡到不承认国际刑事法院管辖权的国家。

F. 自决

104. 缔约国及其官员，不分武装和非武装人员，应当尊重土著人民的自决权。在这方面，他们应当同样尊重土著人民的组织结构及其当局。这项义务也适用于公司、非政府组织、教会和所有其他社会和经济行动者。

105. 缔约国必须加强裁军进程，以减少非法武装团伙和军队自身在土著保留地的数量，他们的存在阻挠或妨碍土著人民和平享有自决权。

106. 缔约国应当确保将国家预算中指定划拨给土著人民的所有经济资源全部转拨给土著人民。土著人民应有权决定将这些资源投入哪些项目或领域。市政当局不得参与接收或使用分配给土著保留地的资源。

107. 哥伦比亚应撤回其关于有所保留地接受《联合国土著人民权利宣言》的意见，因为对于有关人权的宣言性文书，没有采取这种做法的先例。特别是，国际人权文书不应从属于包括《宪法》在内的国内法的规定，也不应以它们的规定作为条件。

G. 保障计划

108. 缔约国必须加快全面遵守宪法法院第 004 号裁定。缔约国必须完成所有土著人民保障计划的编制和执行工作，从哥伦比亚全国土著组织和宪法法院自身确定的土著人民保障计划开始。在这方面，该计划的编制和执行工作应当获得充足的经费；所需的工作人员，最好是土著人，应当有能力完成这项任务。

109. 缔约国应顺应土著人民编制保障计划的强烈愿望，如果没有取得土著人民的自由、事先和知情同意，不得批准这些计划。

H. 早期预警系统

110. 缔约国亟需加强早期预警系统，以迅速应对监察专员办公室发布的风险报告。风险报告一经发布，缔约国必须制定必要的措施，以保障土著人民的人身安全。不执行这些措施的当局应当受到制裁。

111. 缔约国应当协调负责应对风险报告的各个当局，以确保采取适当的对策。应当分配充足的预算，以确保早期预警系统的正常运作。负责最后决定是否发布早期警报的机构应更好地独立于安全部队和政府自身。

I. 方案、政策和对话机制

112. 常设论坛承认政府努力实施有利于土著人民的社会方案，包括食品安全网和家庭护林方案。根据已发布的数据，食品安全网惠及约 400 万人，其中 414 720 人是土著人。常设论坛重申，此类政策不应导致推迟或终止归还使土著人民能够自给自足的土地和资源。

113. 缔约国应当与土著人民及其组织协商，并且根据《联合国土著人民权利宣言》第 38 条的规定，制订关于保护土著人民的一般性政策。

114. 在土著人民的参与下，缔约国应当建立一个独立于政府的自治机构，以协调、促进和推动政府的战略和行动，从而实现土著人民的安全、统一和可持续发展，确保充分行使其权利。该机构应当有适当履行其职责所需的预算。

115. 缔约国应当经过土著人民的同意向他们提供社会服务，应当由平民而不是军方提供合作，最好是由土著人提供合作。

116. 缔约国应当加强土著人民的组织和政府之间的对话论坛，如圆桌会议。各方应当继续合作执行对话机制所通过的协定。应当考虑邀请联合国系统参加这种机制的可能性，以支持和促进对话。对话各方应当与执行有关土著问题具体任务的联合国各机构，如特别报告员、专家机制和常设论坛保持沟通渠道。

117. 圆桌对话应当包括执行联合国系统各机制所提建议的后续行动。联合国系统未经与土著人民协商，不得制订有关土著问题的建议。联合国系统提出的建议应当在土著人民参与的情况下得到适当执行和落实。

118. 常设论坛邀请各方举行公开会议，以便在即将举行的届会期间针对这项报告和其他国际报告采取后续行动。

J. 区域合作和跨界战略

119. 哥伦比亚及其邻国政府应考虑制定一项关于保护土著人民的跨界方案，确保方案获得充足的经费。该方案应符合适用的国际标准，并应当与土著人民协商制定。

120. 哥伦比亚应当促进与巴西、厄瓜多尔、巴拿马、秘鲁和委内瑞拉玻利瓦尔共和国签订协定，以保证尊重劳工组织《第 169 号公约》第 32 条和《联合国土著人民权利宣言》第 36 条规定的权利。为此，根据《联合国土著人民权利宣言》第 36 条的规定，应当与相关土著人民进行协商并合作采取行动。如果根据关于土著人民之间跨界关系的国际条约达成协议，则应邀请这些人民参与这些文书的签署。

121. 联合国和双边援助组织应当分享凭借各自在不同国家关于承认和保护土著人民，特别是跨界土著人民的权利的经验形成的相关最佳做法，并且应当促进和协助为相应的政策筹措适当经费。