



大会

Distr.  
GENERAL

A/HRC/12/34  
15 July 2009

CHINESE  
Original: ENGLISH

人权理事会  
第十二届会议  
议程项目 3

增进和保护所有人权、公民、政治、经济、  
社会和文化权利，包括发展权

土著人民人权和基本自由情况特别报告员  
詹姆斯·安纳亚的报告

## 内容提要

本报告是土著人民人权和基本自由情况特别报告员詹姆斯·安纳亚根据人权理事会第 6/12 号决议提交人权理事会的第二份报告。特别报告员在本报告中反思了其于联合国土著问题常设论坛和人权理事会土著人民权利专家机制有关的任务，并指出了需要合作的领域。随后讨论了其实际工作框架，包括概述其与四个主要工作领域有关的活动：推广良好的做法；专题研究；国别报告；以及指称的侵犯人权案件。特别报告员在报告的后半部分中专门分析各国在涉及土著人民的事务上与他们磋商的义务，希望为各国政府、土著人民、联合国系统和其他利益攸关者今后如何处理这一核心问题提供见解，并就这一方面提出各种建议。

## 目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	1 - 5	4
一、任务的执行情况.....	6 - 35	5
A. 与其他机制和机构的协调.....	6 - 17	5
B. 工作领域.....	18 - 35	8
二、核心问题：磋商义务.....	36 - 57	13
A. 磋商义务的规范基础和一般性质.....	38 - 42	14
B. 适用磋商义务的情况.....	43 - 45	16
C. 以达成协议或同意为目标的真诚磋商的要求.....	46 - 49	17
D. 有利于达成共识的建立信任的要素.....	50 - 53	19
E. 磋商义务和私营公司的责任.....	54 - 57	20
三、结论和建议.....	58 - 74	22

## 导 言

1. 本报告是土著人民人权和自由情况特别报告员按照人权理事会第 6/12 号决议提交人权理事会的。2008 年 3 月 28 日，人权理事会任命美利坚合众国的詹姆斯·安纳亚为土著人民人权和基本自由情况特别报告员。詹姆斯·安纳亚于 2008 年 5 月 1 日履任。本文件是特别报告员提交人权理事会的第二份年度报告。在其 2008 年 8 月 11 日第一份年度报告(A/HRC/9/9)中，特别报告员对解决土著人民关注问题的规范性框架并对实现《联合国土著人民权利宣言》和其他相关国际文书中确认的人权准则作出了一些反思。

2. 在其第二份年度报告的第一部分中，特别报告员将讨论其任务的执行情况。在这一方面，他将首先反思与其他联合国机制和机构的任务有关的其本人的任务，特别是联合国土著问题常设论坛和人权理事会土著人民权利专家机制，并指出需要合作的领域。随后参照其他机制的工作框架，讨论其本人工作的实际框架，包括概述过去一年中展开的与以下四个主要工作领域有关的活动：推广良好的做法；专题研究；国别报告；以及指称的侵犯人权案件。特别报告员在报告的第二部分中专门分析国家在涉及土著人民的事务上与他们磋商的义务，这是他在与各国的土著人民有关的工作中面临的一个核心问题，他希望为各国政府、土著人民、联合国系统和其他利益攸关者今后如何处理这一问题提供见解。

3. 本报告还载有特别报告员在过去一年中发表的一系列报告增编和其他公开文件。增编 1 载有关于指称的侵犯人权案件的致各国政府的函文和所收到的答复以及特别报告员关于这些案件的意见。增编 2、3 和 4 是在分别于 2008 年 8 月 14 日至 25 日、11 月 24 日至 12 月 2 日以及 2009 年 3 月 19 日至 27 日访问以后提交的关于巴西、尼泊尔和博茨瓦纳土著人民情况的报告。增编 5 是特别报告员关于巴拿马 Changuinola 河上建造一个水电项目所影响到的土著社区的情况的报告以及巴拿马政府在答复中提出的意见。增编 6 载有特别报告员在 2009 年 4 月 6 日至 9 日访问智利以后提交的关于智利人权情况的报告，这次访问的目的是评估其前任罗道夫·斯泰芬哈根所提建议的执行情况，报告的附件载列一份报告，概述了与该国土著人民有关的宪法改革问题磋商进程方面的国际准则。增编 7 是 2009 年 2 月在马德里举行的一次会议的结果报告，该次会议的目的是增强以下三个具体负责

土著问题的联合国机制之间的协调：土著人民人权和基本自由情况特别报告员、联合国土著问题常设论坛和人权理事会土著人民权利专家机制。最后，增编 8 是特别报告员审查秘鲁巴瓜土著人民和警察之间对抗方面的人权的报告。

4. 特别报告员感谢联合国人权事务高级专员办事处的工作人员提供的支持。他还感谢亚利桑拿大学土著人民法律和政策方案的工作人员和联系研究人员连续协助他开展各项工作。此外，特别报告员希望深切感谢国际土著事务工作组、Almáciga 文化间工作组以及西班牙政府的西班牙国际合作与发展局向 2009 年 2 月举行的题为“土著人民权利的落实情况：联合国土著人民权利问题机制的作用”的国际专家研讨会提供支持和其他支持。最后，特别报告员感谢许多土著人民、各国政府、联合国机构和专门机构、非政府组织和其他方面在过去一年中在他履行职责方面与他合作。

5. 特别报告员很高兴向人权理事会提交本报告，因为他已经进入其任务期的第二年，由于受到许多地方积极的事态发展的鼓舞，他对土著人民较好的前景表示乐观，但对于世界各地土著人民持续的斗争和遭到侵犯的现实表示关注。特别报告员重申，他坚决承诺发挥其特别报告员的作用，并谦逊地承认这项任务所代表的责任，并感谢所有曾经并继续支持他的人。

## 一、任务的执行情况

### A. 与其他机制和机构合作

6. 在阐述其本身的工作范围和工作方法之前，特别报告员希望就与处理土著问题的其他联合国机制和机构，特别是联合国土著问题常设论坛和人权理事会土著人民权利专家机制的任务有关的其本人的任务，向人权理事会提出一些想法。与这些机构和其他机构协调是特别报告员任务的一个根本方面，因为人权理事会在第 6/12 号决议第 1(d)段中吁请他：“与人权理事会的其他特别程序和附属机关、相关的联合国机构、条约机构和区域人权组织密切合作，同时避免不必要的重复。”

## 1. 联合国土著问题常设论坛和 土著人民权利专家机制

7. 特别报告员被明确要求：“与土著问题常设论坛密切合作并参加其年度届会”（人权理事会第 6/12 号决议，第 1(e)段）。这也包括与专家机制的合作，因为人权理事会授权该机制邀请特别报告员参加其年会，以便与各自机构“加强合作并避免工作重叠”（人权理事会第 6/36 号决议，第 5 段）。

8. 特别报告员在展开工作期间注意到，土著团体、非政府组织和其他利益攸关者对于这三个机制的任务和职责及其在联合国体制结构中的地位严重混淆不清。继续就这些机制的各自任务和职责进行教育是必不可少的。联合国土著问题常设论坛是 2000 年设立的，作为联合国经济及社会理事会的一个咨询机构，主要研究经济和社会发展、文化、环境、教育、卫生和 인권领域里的土著问题。<sup>1</sup> 联合国常设论坛由 16 位个人专家组成，每年在纽约举行为期两周的会议。土著人民权利专家机制于 2008 年 10 月举行第一届年会，由 5 位个人专家组成，其任务是向人权理事会提供土著人民权利专题知识，主要形式是研究和以研究为基础的咨询（人权理事会第 6/36 号决议，第 1(a)段。今年，人权理事会请专家机制编写一份研究报告，说明在落实土著人民受教育权利方面吸取的教训和面临的挑战，该报告今年已经完成（人权理事会第 9/7 号决议）。

9. 这三个负责土著问题的联合国机制在设计时并不一定考虑到相互补充的目的，但在应对不同的历史和政治背景以及土著人民运动的需求过程中分别发展起来。因此从理论上来说，这三个机制的任务有一定程度的重叠，但实际上，各自任务负责人展开的许多活动可以针对其他机制的活动，进行更有效的安排。

10. 2009 年 2 月 4 日至 6 日，特别报告员出席了在马德里举行的一次研讨会，与会的还有专家机制的成员和常设论坛的四位成员以及各区域的一些专家，包括前特别报告员罗道夫·施泰芬哈根。这次会议的主要目的是推动这三个机制的成员之间展开非正式对话，以便更好地协调其工作及其与其他联合国机构和机关的活动。会上，专家们讨论了简化这三个机制工作的方法，审查优先工作领域或各自任务的领域并确定各自任务的所有方面发挥最大效应的方法。

---

<sup>1</sup> 联合国经济及社会理事会第 2000/22 号决议。

11. 例如，与专家机制和常设论坛不同，特别报告员的一项明确的任务是调查土著人民的具体人权情况并提出建议。然而正如专家会议上所指出，按照与已经不复存在的土著居民问题工作组相类似的模式，许多土著团体出席了常设论坛和专家机制的年度会议，力图提出具体的侵犯人权行为指控，但实际上常设论坛和专家机制没有任何具体的职权，而且没有程序性机制来对这些指控采取行动。

12. 鉴于土著人民公开期望有人听取这些具体的问题，特别报告员和常设论坛与专家机制的成员在马德里会议之后提出的报告中建议，特别报告员在其参加常设论坛和专家机制年度会议期间制定接收侵犯人权指控的方法，并按要求制定政府和土著人民之间直接对话的方法。在这一方面，在过去一年中，特别报告员出席了常设论坛和专家机制的年度会议，并与这些机制进行协调，开始制定接收来文的方法，以便促使土著团体、其组织和非政府组织最大程度地参加这些会议。特别报告员继续完善和实现这些程序。

13. 此外，应该指出，由于专家机制的任务基本上是以研究为基础并以研究为方向的，特别报告员认为其在这一方面的作用是主要着重就他评价具体的国家情况和审查具体的侵犯人权指控情况时产生的核心问题提供意见。这些意见基本上是面向实际的，并酌情查明最佳做法。特别报告员还将在这种工作的基础上向常设讲坛和专家机制提供投入。

14. 尽管常设论坛、专家机制和特别报告员的任务不同，但把他们联合起来的一个共同目的是推动世界各地土著人民的人权。显然追求这一共同目标的一个重要的参考点是《联合国土著人民权利宣言》。在《宣言》第 42 条中，大会呼吁所有联合国机构和专门机构：“促进对本《宣言》各项规定的尊重和充分实施”。特别报告员承诺，当他进入其任务期第二年时，将继续与这两个机制合作。

## 2. 与联合国专门机构以及区域和其他机构协调

15. 特别报告员在土著问题上还与联合国秘书处各机构积极合作。他出席了在拉丁美洲举行的关于《联合国土著人民权利宣言》的两次区域研讨会，一次于 2008 年 10 月 6 日至 8 日在秘鲁利马举行，另一次于 2009 年 6 月 10 日至 13 日在尼加拉瓜蒙特利马尔举行，均由人权事务高级专员办事处主办，人权高专办在区

域一级通过教育、收集资料和咨询服务推动执行《宣言》表明的各项权利和相应的国家义务。研讨会上，他介绍了《宣言》中特别与拉丁美洲区域有关的内容和执行方式。《宣言》也是他在联合国开发计划署 2009 年 5 月 20 日在纽约组织的一次研讨会上对联合国各机构的代表演讲的主题，特别报告员在演讲中强调联合国机构和方案在执行《宣言》方面的作用。第二天，特别报告员在纽约会见了联合国政治事务部的成员，就与主要政治和经济趋势有关的土著问题交流意见。

16. 在区域一级，美洲人权委员会和美洲人权法院在制定一套关于美洲土著人民权利的独特判例方面发挥了开创性的作用，这套判例在其他区域产生了重要的规范性效应。2008 年 10 月 25 日，特别报告员参加了由美洲人权委员会主办在华盛顿市举行的关于土著土地权利和自由、事先和知情同意原则的专家研讨会，他就各种案件与委员会交流了资料。特别报告员还证实，他愿意与土著居民问题工作组/非洲人权和人民权利委员会各团体合作，并期待探讨他可以加强今后与该委员会合作的具体方法。

17. 特别报告员还与世界银行合作，2008 年 6 月 3 日作为特别发言者出席了在华盛顿市举行的关于“推动拉丁美洲及加勒比的土著权利和发展”的研讨会，会上他着重探讨世界银行在关于土著人民的各种挑战和举措方面的作用。他继续与世界银行的代表保持联系，以探讨今后协调的方式。

## **B. 工作领域**

18. 特别报告员在其监督世界各地土著人民人权情况和推动采取步骤改进这些情况的职权范围内，展开了一系列的活动。他寻求纳入性别观点，并注意土著儿童特别脆弱的特点。总的来说，特别报告员努力制定工作方法，争取与各国政府、土著人民、非政府组织、有关联合国机构和其他行为者进行建设性对话，以便解决具有挑战性的问题和情况，并依托已经取得的进展。他本着这种精神展开的各种活动可以归纳为以下四种相互关联的活动领域：推广良好做法；专题研究；国别报告；以及指称的侵犯人权案件。

### **1. 推广良好做法**

19. 特别报告员工作的第一方面来自于人权理事会的指示：“查明……和推广最佳做法”（人权理事会第 6/12 号决议，第 1(a)段）。特别报告员一直着眼于推动

国内一级的法律、行政和方案改革，以便执行《联合国土著人民权利宣言》和其他相关国际文书的标准。这种改革是一项重要的工作，因为它充满所有各种复杂性，因此需要各国政府坚定地作出财政和政治承诺。

20. 在其工作期间，特别报告员被请求在宪法和立法改革举措方面提供援助，就如何把这些举措与相关的国际标准协调起来提供指导。正如去年向人权理事会报告的那样，在特别报告员于 2008 年 5 月履任后不久，厄瓜多尔土著组织和制宪大会主席请他就宪法修正进程提供技术援助。厄瓜多尔新的宪法在 2008 年 9 月的公民投票中获得批准，其中重要的条款确认了土著的集体权利。特别报告员继续监督厄瓜多尔展开这些改革和执行随后制定的立法的情况。

21. 特别报告员还通过鼓励各国采取的积极步骤来推广良好的做法。2008 年 12 月，特别报告员应邀出席了在尼加拉瓜阿瓦斯廷尼举行的一次仪式，会上，该国政府按照美洲人权法院 2001 年的判决，向该土著社区移交了他们盼望已久的祖先土地的地契。在发放地契以后举行的新闻发布会上，特别报告员赞扬尼加拉瓜政府采取积极的步骤来执行这项判决。特别报告员将继续监督在第三方确保阿瓦斯廷尼取得所有权土地的权利在实践中得到充分尊重以及在解决其他土著社区的土地和相关权利主张方面取得的进展。

22. 此外，2009 年 4 月，特别报告员访问了智利，作为其前任 2003 年访问的后续行动，以评估土著人民的情况。尽管智利的土著人民一直面临着许多问题，但该国政府在去年一年中采取了一些重要的步骤来推动保护他们的权利，包括于 2008 年 9 月批准国际劳工组织(劳工组织)1989 年《关于独立国家土著和部落民族的公约》(第 169 号)和承诺展开宪法改革，确认和增进土著权利。鉴于这种宪法改革进程，特别报告员编写了一份报告并提交该国政府，随后予以公布，概述和分析了磋商权利的各种适用的内容，并提供了关于其他国家磋商机制的事例。该国政府就宪法改革进程发起了与智利土著群体的磋商，特别报告员继续监督这方面的进展。

23. 2009 年 3 月 16 日至 17 日，特别报告员在雅加达参加了由印度尼西亚国家人权委员会(KOMNAS HAM)和群岛土著人民联盟(AMAN - Aliansi Masyarakat Adat Nusantara)主办的一次土著权利研讨会。研讨会上，KOMNAS HAM 和 AMAN 宣布就一项解决土著问题的联合方案达成了协议，这是一个国家的独立人权委员会和一个主要土著组织之间进行协调的一个良好的事例。

24. 2008年10月27日至31日，特别报告员与来自北欧国家和俄罗斯的萨米领土上的萨米代表、政府代表和其他人员一起出席了在芬兰罗瓦涅米举行的第19次萨米大会。会上，特别报告员会见了萨米理事会和北欧国家萨米议会的代表，讨论如何加强保护萨米权利的体制性安排。萨米议会已经成为萨米人民加强掌控涉及其生活和社区的事务的日益有效的手段。

25. 为了在国内确立良好做法所作的努力的一个重要组成部分是制定一项政策，致力于按照《宣言》推动土著人民的权利。澳大利亚是四个投票反对《宣言》的国家之一，今年它正式宣布批准《宣言》，并在一份广为分发的声明中承诺充分执行其中所载的标准。这是澳大利亚的政策向土著人民倾斜方面的一个值得欢迎的发展，而特别报告员在于2009年4月与专家机制和常设论坛主席一起发布的新闻稿中指出了这一点。同样，哥伦比亚曾经在对《宣言》的表决中弃权，而现在于2009年4月20日致函联合国人权事务高级专员，表示支持《宣言》和其中所载的原则，并且“同意为《宣言》奠定基础的平等、尊重多样性和不歧视的概念”。<sup>2</sup>

26. 在其今后的工作中，特别报告员将继续推动积极的事态发展，并重申他愿意向需要建设性技术和咨询援助的各国政府、公司、土著人民和其他利益攸关方提供此种援助，协助他们制定关于土著事务的法律、行政和方案举措和改革。特别报告员在这一方面的工作将面向实用目的，并旨在确定和推广可以用于其他背景下的模式。特别报告员预计将在今后提交人权理事会的年度报告并在其他公开报告中详细说明已经存在并已经取得成功的这些模式。

## 2. 专题研究

27. 特别报告员工作的第二方面的目的是在特定国家情况下推动良好的做法，包括进行或参与世界各国和各区域的土著人民关心的问题或专题的研究。前特别报告员展开了一些专题研究，以查明重要的问题并为此后的积极实际行动和改革奠定基础，包括关于以下方面的专题研究：发展项目对土著社区的影响、保护土著权利的国内法律和国际标准的执行情况、土著人民和教育制度、正式的国家法律和习惯土著法之间的关系、以及关于土著人民的国际准则。然而正如前面

---

<sup>2</sup> 副多边事务部长致联合国人权事务高级专员的信。

所指出，并考虑到设立了负责就涉及土著人民的问题向人权理事会提供专题知识和建议的专家机制，特别报告员现在认为，其本身展开专题研究的工作从属于其工作的其他方面。他的作用基本上是补充和支持专家机制的工作。在这一方面，今年初，他根据作为特别报告员取得的经验为专家机制当前关于土著人民受教育的权利的研究提供了资料。

28. 除了这种投入以外，为了更好地理解土著妇女面临的具体挑战，特别报告员与暴力侵害妇女、其根源和后果问题特别报告员亚肯·埃蒂尔克一起出席了关于“亚洲及太平洋地区对土著妇女的暴力”的区域磋商会。这次区域磋商会由亚太妇女、法律和发展论坛以及 Mahila Sarvangeen Utkarsha Mandal 组织，随后组织了一次印度土著妇女国家磋商会，于 2008 年 10 月 14 日至 18 日在新德里举行了一些活动。这次磋商会的许多与会者是来自该区域的土著妇女，与会者们查明了助长暴力的反复出现的关键问题，包括围绕着以下问题对土著妇女的歧视行为：经济全球化、军事化和武装冲突以及文化、传统和宗教及其对土著妇女生活的交叉影响。与两位特别报告员的讨论的目的是查明一些有效的战略和机制来解决国家、区域和国际各级对土著妇女的多重形式的暴力，并吸收良好的做法。

29. 此外，特别报告员正在与非政府组织和土著专家合作，安排与土著人民经常关注的两个专题领域有关的两项举措，其中一项举措是由非政府组织 Khredda 和教科文组织加泰罗尼亚中心(加泰罗尼亚中心)于今年 10 月举行一次研讨会，讨论与在土著领土上作业或寻求作业的采掘业有关的争端解决机制。这次研讨会和研讨会将编写的报告是为了响应常设论坛去年提出的一项建议，即特别报告员就跨国公司展开一项研究，这次研讨会的目的是补充常设论坛本身关于这一专题的工作。第二项举措是由国际人权政策理事会和联合国人权事务高级专员办事处合作就法律多元化和土著习惯法展开一项多层次研究。这项研究有可能首先于明年初在美利坚合众国亚利桑那大学举行一次讲习班。

### 3. 国别报告

30. 特别报告员工作的第三个方面是调查和报告选定国家中土著人民的整体人权情况。国家情况报告载有旨在加强良好做法、查明关注领域和改进土著人民人权条件的各项结论和建议。报告过程通常包括对接受审议国家的访问，包括对

其首都和国内选定关注地方的访问，访问期间，特别报告员与政府代表、各地区的土著社区以及从事土著人民事务的民间社会各阶层展开交流。按照特别程序任务负责人的《行为守则》，这些访问只能在取得政府的同意和合作的条件下才能展开。

31. 在过去一年里，特别报告员访问了巴西、尼泊尔、博茨瓦纳和澳大利亚，以报告这些国家的情况，他对智利和哥伦比亚进行了后续访问，以评估执行其前任报告中建议方面取得的进展。此外，特别报告员收到了刚果共和国和俄罗斯联邦政府对即将进行的访问作出的积极的表示，但关于访问印度和印度尼西亚的请求没有得到答复，而他希望这些请求在近期内得到积极的考虑。

#### 4. 指称的侵犯人权案件

32. 最后，工作的第四方面，也许是主要方面，就是不断地应对具体的侵犯人权指控案件。人权理事会第 6/12 号决议重申，土著人民人权和基本自由情况特别报告员任务的一个基本方面是：“收集、索取、接收并交流从各国政府、土著人民及其社区和组织等一切相关信息来源收到的关于其人权和基本自由受到侵犯的资料和文函”（第 1(b)段）。特别报告员特别着重于通过为其展开的所有工作制定连续长期的战略，从而“与所有相关的行为者……进行定期的合作对话”（第 1(f)段）。

33. 特别报告员解决具体的指称侵权情况的能力在很大程度上取决于土著人民及其组织、非政府组织和其他来源向他提供的资料。在过去一年里，特别报告员收到了关于所有大陆各国指称的侵犯人权案件的资料，并作为答复，就这些情况向各国政府发出了许多函文。这些案件特别涉及到：侵犯自由、事先和知情同意的权利，特别是在自然资源开采和迁离或驱逐土著社区方面；剥夺土著人民取得土地和资源的权利；土著人民自愿与世隔绝的情况；针对土著人民和个人，包括针对土著权利维护者的威胁或暴力的事件；对土著人事项的宪法或立法改革的关注。所发出的函文、从政府收到的答复和特别报告员的意见的全部概述载于作为附录 1 附于本报告之后的来文报告。

34. 鉴于现有资源有限，特别报告员无法应对引起他注意的每一案件。然而总的来说，凡有详尽和可靠的资料说明属于他职权范围的严重情况，而他的干预

可能有合理的希望产生积极的影响，要么提请对这种情况予以必要的关注，要么敦促政府当局或其他行为者采取纠正行动，对于此种资料，他都竭尽全力采取行动。另外，对于代表侵犯土著人民人权的广泛模式或与之有关的情况，特别报告员可以采取行动。特别报告员始终谨慎地应对范围广泛的区域和各国提出的侵犯人权指控。

35. 对这种情况采取行动的第一步通常是致函有关政府，同时请该国政府作出答复。在有些情况下，特别报告员发表公开声明，呼吁对指称的侵犯人权行为予以注意或表示关注。如果情况需要而且有关政府同意，特别报告员可以进行国别访问，审查具体的情况，正如他访问巴拿马和秘鲁那样。此外，正如他针对这两个国家受审查的情况采取的行动并希望在今后的案件中采取此种行动，他可以发表详尽的意见，并提出分析和建议，希望这些意见有助于有关政府和土著人民解决所提出的问题。特别报告员正在努力避免简单地发送函文并从有关政府收到答复的“旋转门”办法，而是力求与各国、土著人民和其他行为者积极合作，密切监督和评价各种情况，查明眼前问题的根源，推动在已经取得的进展的基础上采取具体行动，并按照现有知识并根据有关人权标准制定切实可行和理由充分的建议。

## 二、核心问题：磋商的义务

36. 特别报告员寻求查明世界各地土著人民所面临问题的共同模式，并制定直接针对这些问题的一些措施。他经常在各种情况下注意到，各国未能充分履行在涉及土著人民的决定方面与他们磋商的义务，因此有必要指导各国政府和其他利益攸关方如何采取必要的措施来履行这项义务。特别报告员认为，如果不是在制定政府举措的最初阶段通过磋商取得土著人民的接受和支持，政府方案，即使是那些专门惠及土著人民的政府方案，就会在一开始就丧失其效力。缺乏适当的磋商始终导致冲突的局势，而土著人民表示愤怒和不信任，有时又上升成为暴力。

37. 与土著人民进行磋商没有一种可适用于所有国家和所有情况的具体公式。在这一方面，劳工组织第 169 号公约第三十四条规定：“考虑到各国的特有条件，为实施本公约条款所采取的各项措施的性质和范围应予灵活规定。”磋商

义务的影响是多种多样的，但在过去一年里，特别报告员着手处理与主要在以下两个领域建议磋商有关的问题：在涉及土著事务的宪法和立法改革的背景下；以及在发展和自然资源开采活动的背景下，有时涉及到影响到土著人民的有关搬迁工作的背景下。特别报告员将在本报告其余部分专门反思磋商义务的某些方面以及与他所面临问题有关的这项义务的执行情况，希望为澄清和指导提供有益的思路。

#### A. 磋商义务的规范基础和一般性质

38. 应该强调指出，各国在涉及土著人民的决定方面与他们磋商的义务明确规定于《联合国土著人民权利宣言》，并牢牢地扎根于国际人权法。《宣言》在关于特定关注问题方面始终提到这项义务(第 10、11、15、17、19、28、29、30、32、36 和 38 条)，并在第 19 条中作为一项总体原则得到了肯定，该条规定：“各国在通过和实行可能影响到土著人民的立法或行政措施前，应本着诚意，通过土著人民自己的代表机构，与有关的土著人民协商和合作，事先征得他们的自由知情同意。”

39. 如同《宣言》一样，劳工组织第 169 号公约要求各国真诚地与土著人民磋商，以便在涉及他们的管理计划或项目的各个方面取得他们的赞同或同意，并呼吁各国在各种情况下与土著社区展开磋商(第六条第 1 款和第 2 款、第十五条第 2 款、第十七条第 2 款、第二十二條第 3 款、第二十七条第 3 款和第二十八条)。劳工组织理事会的一个三方委员会实际上表示：“磋商和参与精神是赖以制定第 169 号公约所有条款的基石”。<sup>3</sup> 劳工组织的判例提出了磋商义务的一些特点，以下将予以陈述。

40. 各国与土著人民切实磋商的义务还以联合国核心人权条约为基础，其中包括《消除一切形式种族歧视国际公约》<sup>4</sup> 和《公民权利和政治权利国际公约》。

---

<sup>3</sup> 为审查厄瓜多尔自由工会组织联合会根据劳工组织《章程》第 24 条提出的关于厄瓜多尔不遵守 1989 年《土著和部落民族公约》(第 169 号)的意见陈述而设立的委员会的报告，第 31 段。

<sup>4</sup> 各国应该：“确保土著人民成员享有有效参与公共生活的平等权利，除非他们在知情情况下同意，否则不得作出同其权利和利益之间有关的任何决定”。关于土著人民的第 23(1997)一般性建议，(CERD/C/51/Misc.13/Rev.4)，第 4(3)段。

最近，负责监督遵守《消除一切形式种族歧视国际公约》情况的消除种族歧视委员会特别是在其关于加拿大<sup>5</sup>、印度尼西亚<sup>6</sup>、新西兰<sup>7</sup>、刚果民主共和国<sup>8</sup>、美利坚合众国<sup>9</sup>、厄瓜多尔<sup>10</sup>、瑞典<sup>11</sup>和纳米比亚<sup>12</sup>的结论性意见并在其审查包括伯利兹<sup>13</sup>、巴西<sup>14</sup>、智利<sup>15</sup>、巴拿马<sup>16</sup>和秘鲁<sup>17</sup>在内的预警措施和紧急程序下的具体情况时，呼吁许多政府在影响到土著人民的权利和利益的事项上与他们进行磋商。同样，人权事务委员会在一些其提交各国政府关于遵守《公民权利和政治权利国际公约》的情况的报告中，最近在其关于智利<sup>18</sup>、哥斯达黎加<sup>19</sup>、巴拿马<sup>20</sup>、博茨瓦纳<sup>21</sup>和尼加拉瓜<sup>22</sup>的结论性意见中提到磋商的义务。此外，美洲人权法院确认，磋商的义务来自于各国根据《美洲人权公约》承担的义务。<sup>23</sup>

---

<sup>5</sup> CERD/C/CAN/CO/18, 第 15 段和 25 段。

<sup>6</sup> CERD/C/IDN/CO/3, 第 17 段。

<sup>7</sup> CERD/C/NZL/CO/17, 第 20 段。

<sup>8</sup> CERD/C/COD/CO/15, 第 18 段。

<sup>9</sup> CERD/C/USA/CO/6, 第 29 段。

<sup>10</sup> CERD/C/ECU/CO/19, 第 16 段。

<sup>11</sup> CERD/C/SWE/CO/18, 第 19 段。

<sup>12</sup> CERD/C/NAM/CO/12, 第 18 段。

<sup>13</sup> 2008 年 3 月 7 日的信件，请查阅：[http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/early\\_warning/Belize070308.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/early_warning/Belize070308.pdf)。

<sup>14</sup> 2008 年 3 月 7 日的信件，请查阅：[http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/early\\_warning/Brazil070308.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/early_warning/Brazil070308.pdf)。

<sup>15</sup> 2007 年 8 月 24 日的信件，请查阅：[http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/chile\\_letter.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/chile_letter.pdf)。

<sup>16</sup> 2008 年 8 月 15 日的信件，请查阅：[http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/Panama\\_letter150808.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/Panama_letter150808.pdf)。

<sup>17</sup> 2008 年 3 月 7 日的信件，请查阅：[http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/early\\_warning/Peru070308.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/early_warning/Peru070308.pdf)。

<sup>18</sup> CCPR/C/CHL/CO/5, 第 19 段。

<sup>19</sup> CCPR/C/CRI/CO/5, 第 5 段。

<sup>20</sup> CCPR/C/PAN/CO/3, 第 21 段。

<sup>21</sup> CCPR/C/BWA/CO/1, 第 24 段。

<sup>22</sup> CCPR/C/NIC/CO/3, 第 21 段。

<sup>23</sup> Saramaka 诉苏里南，2007 年 11 月 28 日判决，第 133-134 段。

41. 正如所提到的人权事务委员会、消除种族歧视委员会和美洲人权法院的声明和决定所分别表明，这项义务是许多普遍公认的人权的必然结果，包括文化完整性权利、平等权利和财产权。更重要的是，这项义务来自于土著人民自决的总体权利和有关的民主和人民主权的原则。《联合国土著人民权利宣言》在其第 3 条中申明：“土著人民享有自决权。基于这一权利，他们可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”。这一申明符合世界各地土著人民在平等的条件下掌握自己的命运和切实地参与涉及他们本身的决策的愿望。自决权是一项基本的权利，没有这项权利，土著人民就无法充分享受集体和个人的人权。有关的人民主权和民主的原则联合起来抵制强行治理，并维护知情治理的要求。按照这些原则，各国有义务在涉及土著人民的决定方面与他们进行磋商，其目的是扭转将他们排除在决策之外的历史格局，以便避免今后将重要的决定强加于土著人民，并使他们能够在其文化所依附的土地上作为独特的社区繁荣起来。

42. 作为一个一般原则，各国应该通过充分代表公众利益的民主进程作出决定。向公众通报并由公众提出意见的程序往往适当加强了国家决定的代表性民主进程。然而当国家的决定影响到土著人民的特殊利益时，就应该展开特别而有区别的磋商程序。这种特别程序是合情合理的，因为这些特殊利益具有特定的性质，产生于土著人民独特的文化模式和历史，而且因为正常的民主和代表进程通常不能充分地解决土著人民特别关注的问题，因为他们往往在政治领域里被边缘化。与土著人民进行磋商的义务及其各种规范性构成部分的先决条件是，正如《宣言》所表明，必须广泛承认土著人民的独特性质而且必须制定特殊的措施来解决他们处境不利的条件。

## **B. 适用磋商义务的情况**

43. 如果说每当一项国家决定可能影响到土著人民时，就应该在最广泛的意义上适用国家通过特别而有区别的程序与土著人民磋商的义务，这是不现实的，因为一个国家通过的几乎所有立法和行政决定都可能以不同的方式影响到该国的土著人民以及其他人民。相反，按照其他国际文书和相关的判例对《联合国土著人民权利宣言》的各种相关条款进行有针对性的解释，就可以对磋商义务的适用

范围得出以下评估意见：这项义务适用于一项国家决定可能影响到土著人民而社会上其他人不会察觉到其影响的情况。如果该决定涉及土著人民特有的利益或条件时，即使如同某些立法一样，该决定可能产生比较广泛的影响，就出现了这种有区别的影响。例如，土地或资源使用立法可能会产生广泛的影响，但与此同时，由于土著人民的传统土地所有权或有关文化模式，这种立法可能特别影响到土著人民的利益，因此产生了磋商的义务。

44. 磋商的义务并不限于一项拟议的措施将或可能影响到一项已经确认的权利或法定权利的情况。特别报告员关切地注意到，有些国家切实或故意采取这样的立场，即只有在展开有争议的活动所在的土地被国内法确认为土著土地的情况下，才需要与土著人民展开关于自然资源开采活动或具有重大环境影响的其他项目的直接磋商。这种立场是不合适宜的，因为按照自决权和民主原则，并由于土著人民的状况特别脆弱，一旦他们的特殊利益遭到威胁，即使这些利益并不符合公认的土地权或其他法定权利，就产生了磋商的义务。在这一方面，劳工组织理事会的一个三方委员会明确表示：“对于涉及到有关人员占据或使用的土地的国有资源，不管他们是否对这些土地拥有所有权，都应该展开第十五条第 2 款提到的磋商。”<sup>24</sup> 人们可以很容易地想象，在缺乏相应的法定权利的情况下，土著人民及其利益可能受到发展项目或立法举措影响的许多方式。

45. 磋商义务所要求的磋商程序的具体性质必然会取决于拟议的措施的性质及其对土著人民影响的范围而有所不同。宪法或立法改革措施凡涉及到或影响到一国的所有土著人民，就需要建立一种适当的磋商和代表性机制，以某种方式向他们所有人开放并供他们使用。与此相反，对于影响到特定土著人民或社区的措施，例如在其领土上的自然资源开采活动等举措，就需要展开磋商程序，着眼于那些特别受影响群体的利益并与他们交流。

### C. 以达成协议或同意为目标的真诚磋商的要求

46. 磋商程序的性质及其目标还取决于有关土著人民的所涉权利或利益的性质以及这些拟议的措施产生的预期影响。《宣言》规定，总的来说，与土著人民

---

<sup>24</sup> 为审查国家和城市工人联合会按照劳工组织章程第 24 条提出的关于危地马拉不遵守 1989 年《土著和部落民主公约》(第 169 号)的意见陈述而设立的委员会的报告，第 48 段。

的磋商应该“本着诚意……事先征得他们的自由、事先和知情同意”(第 19 条)。

《宣言》这一条款不应该视为赋予土著人民对可能影响到他们的决定的一般“否决权”，而是规定取得同意是与土著人民磋商的目标。在这一方面，劳工组织第 169 号公约规定，应展开磋商，“以就拟议采取的措施达成协议或取得一致意见。”(第六条第 2 款)。《宣言》有点不同的措词表明更加强调必须在就拟议采取的措施作出决定之前展开属于谈判达成相互接受的安排的磋商，而不是那种属于就已经作出或正在作出的决定向土著人民提供信息的机制的磋商，而并不允许他们对决策过程施加真正的影响。

47. 取得同意的目标的力度或重要性按照实际情况和所涉土著利益而有所不同。对土著人民生活或领土的严重的直接影响确立了这样一种强有力的假定，即未经土著人民的同意，拟议采取的措施就不应该付诸实施。在某些情况下，这种假定可能会强化，在未经土著同意的情况下，转变成为对有关措施和项目的禁止。《宣言》承认，这两种情况下，国家有义务取得有关土著人民的同意，超越了作为磋商的目标取得同意的一般性义务。这些情况包括，有关项目可能会导致某一群体迁离其传统土地，以及在土著土地上储存或处置有毒废料(分别为第 10 条和第 29 条第 2 款)。同样，在涉及苏里南 Saramaka 人的案件中，美洲人权法院认定：“关于在 Saramaka 领土上具有严重影响的大规模开发或投资项目，国家有义务按照 Saramaka 人的习俗和传统，不仅同他们进行磋商，而且取得他们自由、事先和知情同意。”<sup>25</sup>

48. 在某一项拟议采取的措施影响到土著人民特殊利益的所有案件中，取得他们的同意就在某种程度上成为磋商的一个目标。正如以上所表明，这项要求并不赋予土著人民以“否决权”，而是规定必须制定一些磋商程序，以便尽一切努力使所有有关方面达成共识。特别报告员遗憾地注意到，在许多情况下，关于磋商权和有关自由、事先和知情同意原则的讨论一直是围绕着土著人民是否拥有可以制止发展项目的否决权这一问题展开的。特别报告员认为，这种辩论如此聚集不符合磋商和同意原则的精神或性质，因为这些原则是在国际人权法范围内发展起来的，并已经列入《宣言》。

---

<sup>25</sup> Saramaka 诉苏里南，第 134 段。

49. 这些原则的目的是建立国家和土著人民之间的对话，使之真诚地努力达成共识，并认真努力达成相互满意的协定。正如以上所强调的那样，国家与土著人民磋商的义务和相关原则的出现是为了扭转强行推行威胁到土著人民生存的决定和生活条件的历史模式。与此同时，当国家合法和忠实地维护公共利益时，磋商和同意的原则并不赋予土著人民以将其意愿单方面强加于国家的权利。与此相反，磋商和同意的原则的目的是避免将一方的意愿强加于另一方，而是努力达成相互理解并作出相互同意的决策。

#### D. 有利于达成共识的建立信任的要素

50. 为了争取达成这种双方同意的决策而作出的真诚努力要求各国：“努力就应遵守的程序达成共识；通过广泛的信息推动利用这种程序；与土著人民一起建立一种信任的气氛，推动富有成果的对话”。<sup>26</sup> 对于土著人民来说，建立信任的气氛特别重要，“因为他们对国家机构缺乏信任而且他们感到被边缘化，这两者都起源于极为古老和复杂的历史事件，而且都尚未得到克服”。<sup>27</sup> 劳工组织理事会的一个三方委员会在一个关于墨西哥宪法改革进程的案件中指出：“对抗、暴力和缺乏相互信任气氛使得这些磋商无法取得更多的成果”。<sup>28</sup> 此外，相对作为这些磋商中对应方的国家机构或私营方而言，例如各公司，土著人民通常在政治影响、财政资源、取得信息和相关教育方面处于不利的地位。

51. 为了为这些磋商形成信任和相互尊重的气氛，磋商程序本身应该是协商一致的产物。特别报告员注意到，在许多情况下，磋商程序并不是行之有效的，没有得到土著人民的信任，因为受影响的土著人民没有充分纳入关于制定和执行磋商程序的讨论。此外，各国必须适当解决权力不平衡的现象，确保作出一些安排，使土著人民能够取得他们所需要的财政、技术和其他援助，与此同时，他们不得利用这种援助在磋商中对土著人民施加压力或施加影响。

---

<sup>26</sup> 为了审查国家和城市工人联合会按照劳工组织章程第 24 条提出的关于危地马拉不遵守 1989 年《土著和部落民族公约》(第 169 号)的意见陈述而设立的委员会的报告，GB.294/17/1；GB.299/6/1(2005)，第 53 段。

<sup>27</sup> 为了审查合法工人阵线按照劳工组织章程第 24 条提出的关于墨西哥不遵守 1989 年《土著和部落民族公约》(第 169 号)的意见陈述而设立的委员会的报告，第 107 段。

<sup>28</sup> 同上。

52. 按照《宣言》(第 19 条)和劳工组织第 169 号公约(第 6 条第 1(a)款)的明确要求,建立信任和真正协商一致的可能性还取决于充分尊重土著人民本身的代表和决策机制的磋商程序。特别报告员指出,土著人民可能还需要通过其本身的决策程序来制定或修正其本身的机制,以便建立具有代表性的结构,推动磋商进程。特别报告员指出,土著群体未能说明其代表性组织结构,可能会混淆和拖延磋商进程。在这一方面,也许应该铭记,《宣言》提请注意,土著机构的作用应该“根据国际人权标准”(第 34 条),并呼吁特别关注“土著老人、妇女、青年、儿童和残疾人的权利和特殊需要”,包括消除对土著儿童和妇女的一切形式的歧视和暴力(第 22 条)。

53. 在自然资源开采或开发项目涉及到土著土地的情况下,为了使有关土著人民能够对所涉项目作出自由和知情的决定,必须就将影响到他们的此项目的所有方面向他们提供充分和客观的信息,包括此项目对其生活和环境的影响。在这一方面,有关国家必须展开环境和社会影响研究,以便使人们了解此项目的全部预期后果。这些研究必须在磋商的早期阶段提交有关土著群体,使他们有时间了解影响研究的结果,并提出意见和收到关于任何关注问题的信息。此外,在这种背景下协调一致意见驱动的磋商进程不仅仅应该讨论减轻项目不利影响或进行赔偿的措施,而且还应该本着真正的伙伴关系精神,探讨和达成公平利益分享的方式。

#### **E. 磋商义务和私营公司的责任**

54. 当政府准许私营公司在土著土地上或在其附近开采自然资源、建造大坝或展开其他开发项目时,往往引起了磋商的问题。在这一方面,即使实际上是一家私营公司负责推动或展开可能影响到土著人民权利和土地的活动,国家本身有责任展开或确保充分的磋商。按照有理有据的国际法原则,国家保护土著人民人权的义务,包括其在展开影响到土著人民的的活动之前与他们磋商的义务,不是通过授权一家私营公司或其他实体就可以规避的。此外,如同在其他背景下一样,关于影响到土著人民的开采或其他开发活动的磋商应该尽早并在决策的所有阶段进行,例如磋商应该在向私营公司赋予特许权之前进行。

55. 特别报告员注意到，在几种情况下，国家将磋商的义务移交给参与某一项目的私营公司。除了不能免除国家的最终责任之外，这种将国家的人权义务移交给私营公司的行为可能是不适宜的，甚至可能会引起问题，因为通常来说，私营公司的利益主要是盈利，因此无法与公共利益或有关土著人民的最佳利益完全吻合。然而这并不是贬低这样的可能性，即这些利益基本上保持一致，以便能够通过克服权力不平衡现象的谈判达成共识。

56. 推动或从事影响到土著人民的开采或其他开发活动的私营公司本身应该作为公司的一项政策，努力使其任何时候的行为都符合关于土著人民权利的相关国际准则，包括关于磋商的准则。从严格的法律角度来说，除了有些情况以外，国际法并没有规定公司负有尊重人权的直接责任，实际上人们越来越多地评价私营公司是否遵守国际人权准则。人们日益广泛地期望各公司在其各自势力范围内遵守这些准则，这是国际民间社会、国际人权机构、国家和公司本身表示的希望。<sup>29</sup> 此外在公司活动将严重影响到土著社区的情况下，公司为了实际的原因而无视有关国际准则的做法通常是不明智的。特别报告员在其工作中注意到，公司不按照这些准则行事就容易遭遇各种困难，例如丧失时间和经济资源，而且无法取得或保持社会责任的形象。

57. 特别报告员注意到，许多公司未能充分了解适用于其经营活动所在国家的关于土著人民的国际人权准则，而且许多公司没有一项适当纳入人权原则的行为守则。为了使私营公司能够在其各自势力范围内切实遵守相关的人权准则，它们必须在与其执行的项目有关的工作的每一方面，确定、充分吸纳和执行关于土著人民权利的准则。此外，作为其尽职要求的一部分，在土著人民附近运作的每一个私营公司应该确保，通过其行为，它不会批准或推动可能会侵犯受影响社区人权的国家行为或不行为，例如国家在展开一个项目之前未能充分地、与受影响的土著社区进行磋商。就其本身而言，国家应该始终密切监督公司行为，以确保土著人民的权利得到充分的尊重，而且充分和适当地展开了所要求的磋商。

---

<sup>29</sup> 见人权与跨国公司和其他工商企业问题秘书长特别代表约翰·鲁格的报告：“保护、尊重和救济：工商业与人权框架”，(A/HRC/8/5)(2008)。

### 三、结论和建议

#### 任务的执行情况

##### 1. 与其他机制和机构合作

58. 与土著人民问题常设论坛和土著人民权利专家机制合作是特别报告员履行任务的一个重要方面。这三个机制的各自任务是不同时间制定的而且是针对保护土著人民权利国际运动的不同时期的，这些任务相互补充，但有时也在一定程度上有所重叠。这三个机制之间当前展开的协调努力应该予以加强并统一，形成一种既联合又分工的长期特点。

59. 同样，特别报告员欢迎他有机会同联合国系统中的所有机构和方案并与区域和专门机构合作。这种合作应该继续下去，以便提高对土著问题的认识并推动采取切实的行动，以利于实现这些问题的主流化并切实执行相关国际文书中确认的土著权利的标准。

##### 2. 工作领域

60. 特别报告员按照其任务展开的工作属于四个相互关系和相互加强的领域：推广良好做法；专题研究；国别报告；以及指称的侵犯人权案件，对于后一类需要连续不断予以最大程度的关注。特别报告员对于几个国家、土著人民和其他方面在其工作的所有方面予以合作表示感谢。他敦促尚未答复他关于指称的侵犯人权的函文的国家作出答复，并敦促各国对其要求访问该国的请求作出积极的反应。

##### 3. 磋商义务

61. 特别报告员反复遇到的一个核心问题是未能就影响到土著人民的生活和领土的事务与他们进行适当的磋商。缺乏适当的磋商是与世界各地的冲突情况以及土著人民在各种情况下深表不满、不信任甚至愤怒相联系的。特别报告员认为，各国和其他利益攸关方应该了解履行按照国际标准与土著人民磋商的义务所必需的有关规范要素和措施。在以下几段中，特别报告员概述了其关于磋商义务的某些方面的结论并提出了一些建议。

#### 4. 规范框架和国家法律、政策和实践

62. 按照《联合国土著人民权利宣言》和劳工组织第 169 号公约，各国有关义务在涉及到土著人民的事务上通过特别而有区别的程序与他们进行磋商，以便取得他们的自由、事先和知情同意。本研究是以了解土著人民在通常民主进程中的相对边缘化和不利条件为前提的，来自于土著人民实现自决的总体权利和人民主权和同意治理的原则；这是相关人权原则的必然结果。

63. 一旦立法或行政决定可能影响到土著人民而该国的一般人却觉察不到其影响，即适用磋商义务，在这种情况下，应该对那些受到特别影响的土著团体并对其特殊利益履行这项义务。磋商的权利不仅仅在拟议采取的措施涉及到国内法已经确认的土地的法定权利等实质性权利的情况下适用。

64. 各国应该制定一些机制来确定和分析拟议采取的立法或行政措施，包括自然资源开采或其他开发活动的措施，是否以及在多大程度上影响到土著人民的特殊利益，以便确定在采取这些措施之前是否需要展开特别的磋商程序。

65. 所需要的磋商程序的具体性质可能会有所不同，这取决于拟议采取措施的性质、其对土著人民的影响的范围以及所涉土著利益或权利的性质。然而在适用磋商义务的所有情况下，磋商的目标应该是取得有关土著人民的同意或赞同。因此磋商应该在拟议采取措施的制定或规划的阶段尽早举行，以便使土著人民能够真正地参与决策并对其施加影响。

66. 取得土著人民的同意应该是磋商的目标这一原则并不意味着取得同意是所有情况下的一项绝对的要求。在所有情况下，一个基本重要点是国家作出真诚的努力，争取达成协议。土著人民也应该真诚地寻求就拟议采取的措施达成协议一致意见，如果拟议采取的措施是基于正当的公共利益的，就应该避免采取僵硬的立场。

67. 尽管各种情况下的磋商程序必然具有不同的性质，但国家应该在法律中界定针对特定类别活动的磋商程序，例如在土著领土上展开或影响到这些土地的自然资源开采活动。法律或条例规定的这种机制以及特设磋商机制其本身应该通过与土著人民的磋商来制定。

68. 就拟议采用的磋商程序的各种内容与土著人民进行磋商不仅有助于确保这一程序行之有效，而且还是一项重要和必要的建立信任的措施。另外还需要采取其他建立信任的措施。

69. 在这一方面，各国应该尽一切努力，准许土著人民自我组织起来，并自由确定参加磋商程序的代表，并应该为这些代表行使权力提供一种尊重和支持的气氛。就其本身而言，土著人民应该在必要时阐明和巩固其代表组织和结构，以便使他们能够在磋商程序中发挥切实的作用。

70. 各国还应该对拟议采取的立法或行政措施进行充分的分析和影响评估，并在谈判之前向土著人民提供这种分析和影响评估以及所有相关信息。各国还应该努力确保土著人民拥有切实参与磋商所需要的充分的技术能力和财政资源，而不是利用这种援助对土著人民在磋商中采取的立场施加压力或施加影响。

71. 联合国系统的有关机构和方案以及有关的非政府组织应该确定如何向土著人民提供他们切实参与磋商和相关谈判所需要的技术能力和财政资源。

72. 即使实际上是私营公司正在推动或展开影响到土著人民的的活动，例如自然资源开采，但国家仍然有责任展开或确保充分的磋商。就其本身而言，作为一项政策问题乃至法律义务，私营公司的行为应该始终符合关于土著人民权利的相关国际准则，包括关于磋商的那些准则。

73. 在土著土地上或在其附近作业或寻求作业的私营公司应该通过行为守则，促使它们按照相关的国际文书，特别是《联合国土著人民权利宣言》，尊重土著人民的权利。各国应该制定特定的机制，密切监督公司行为，以确保充分尊重土著人民的权利，并确保充分和适当地展开所需要的磋商。

74. 各国应该采取措施，酌情与公司合作，改进政府机构的调解能力，处理土著土地和资源方面可能相互冲突的利益，并与所有利益攸关方执行这种机制，并确保土著人民在这一方面免遭歧视并取得公平的机会。