

拉丁美洲原住民族權利發展— 兩次原住民族國際十年期間 (1995-2014)

石雅如

政大歐洲語文學系兼任助理教授

摘要

本文從 1989 年國際勞工組織修正『第 107 號公約』，『原住民和部落人民公約』(第 169 號公約)出現，經過 1993 年聯合國宣布國際原住民年，1995 年推動第一個世界原住民族國際十年，接著 2005 年再推第二個國際十年行動綱領，更在 2007 年通過『原住民族權利宣言』，一直到 2014 年結束兩個國際十年。本研究檢視『第 169 號公約』以降，聯合國『原住民族權利宣言』的發表，推動兩個國際十年期間，拉丁美洲國家原住民族權利發展的狀況，特別是考察實際推動層面值得借鏡之處。

關鍵詞：國際勞工組織『第 169 號公約』、拉丁美洲、原住民國際十年、『原住民族權利宣言』

壹、國際勞工組織『169 號公約』與世界原住民國際十年

國際勞工組織從 1920 年代即開始推動保護原住民族個體和集體權利。1957 年『獨立國家境內之原住民族與其他部落、半部落人民的保護與整合公約』（第 107 號公約），主張保障與整合原住民族與部落及半部落人口在獨立國家中的地位。這是第一份直接和原住民族相關的國際人權公約，但立法精神的同化主義色彩甚濃，強調原住民族要適應資本主義社會（以撒克阿復，2013）。經過國際原住民族權利組織團體和國際非政府組織及人權團體建議，1989 年將其修正為『169 號公約』。『第 107 號公約』於 1991 年 9 月國際勞工組織第『169 號公約』生效後終止。

『169 號公約』關懷獨立國家的原住民族與部落人民，核心主題在改進原住民族經濟和生計方面的議題，對集體權、自治權和土地權著墨不多（蔡志偉，2008）。但聯合國自此擴大對原住民族議題的關注，1990 年 12 月 18 日第 45/164 號決議，宣布 1993 年為世界原住民族國際年，目標在加強國際合作，解決原住民社群在人權、環境、發展、教育和衛生等領域所面臨的問題。認為各國應充分尊重原住民族在經濟、社會和文化狀況的獨特性及其本身的主動性。國際年的主題是「原住民族：新夥伴關係」，希望鼓勵國際社會及各國與原住民發展新的夥伴關係，使其參與相關生活計劃之規劃、執行與評估。

1993 年 6 月 14-25 日在維也納舉行的世界人權會議建議聯合國宣布推動世界原住民族國際十年。1993 年 12 月 21 日聯合國第 48/163 號決議宣布，自 1994 年 12 月 10 日開始世界原住民國際十年，主題是「原住民族：行動夥伴關係」，希望強化國際合作，解決原住民族在人權、環境、發展、教育及健康等方面的問題。1994 年 12 月 23 日第 94 次全體會議決議：國際原住民族十年期間，將每年 8 月 9 日訂為世界原住民日¹，設立國際原

¹ 選擇此日期是人權委員會建議，因為該會防止歧視及保護少數族群委員會原住民族問題工作組於 1982 年 8 月 9 日進行首次會議。

住民族常設論壇，將改善原住民族狀況置於高優先地位，特別是發展中國家原住民族的需要，給予更多資源。會議中特別鼓勵各國政府捐助拉丁美洲及加勒比海原住民族發展基金²，以協助實現十年目標。2002年5月13-24日和2003年5月12-23日在紐約舉辦第一和第二屆原住民族常設論壇。2002年12月18日第57/191號決議，設立支助原住民問題常設論壇信託基金。2003年12月22日第58/158號決議，申明原住民族文化與社會組織形式價值與多樣性，有助於世界各國推動社會經濟、文化和環境方面的發展。鼓勵各國政府與原住民族協商，擬訂相關方案計畫。爬梳聯合國的資料，第一個原住民族國際十年推展了諸多政策和行動，成果豐碩，然而事實上第一個原住民族國際十年有兩大挫敗（Soledad Torrecuadrada Garcia-Lozano, 2006）：未達成原住民族的減貧、未通過『原住民族權利宣言』。

人權委員會2004年4月21日第2004/62號決議表示，與總體人口情況相較，原住民族的經濟和社會狀況仍然沒有保障，人權持續遭到嚴重侵犯，其權利與自由迫切需要承認、促進和保護。第一個十年顯示，原住民族問題和權利發展政策，理想和實際執行的情況之間有相當大的差距。為了解決原住民族在文化、教育、健康、人權、環境及社會和經濟發展等領域所面臨的問題，聯合國大會2004年12月20日第59/174號決議，宣布第二個原住民族國際十年從2005年1月1日開始。2005年12月16日聯合國大會第60/142號決議通過第二個原住民族國際十年行動綱領。第二個國際十年的目標³在進一步加強國際合作，主題是「攜手行動維護尊嚴」，

² 1992年西班牙馬德里舉行第二屆伊比利美洲高峰會（II Cumbre Iberoamericana de jefes de Estado y Gobierno），決議設立拉丁美洲及加勒比海原住民族發展基金（Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y Caribe），專門從事促進原住民族自主發展和承認原住民族權利的多邊國際合作組織。推動原住民和原住民族社團直接參與治理管理計畫方案。各成員國代表和原住民代表共同推動基於原住民族認同的經濟、社會、政治和文化的發展。

³ 主要五大關鍵目標：（1）推動反歧視，執行評估國際、區域和國家有關法律、政策、資源、方案和項目，制定計畫時將原住民族納入考量。（2）根據自由、事前和知情同意原則，在生活方式、傳統土地和領域以及擁有集體權利的文化完整性各方面，促使原住民族充分有效參與，並直接或間接有決定性影響力。（3）重新制定發展政策，這些政策應從公平的觀點出發，在文化方面應尊重原住民族文化和語言多樣性。（4）為

希望達成未在第一個國際十年完成的『原住民族權利宣言』。宣言最終於2007年9月13日聯合國六十一屆大會第61/295號決議通過。

聯合國希望各國政府將『原住民族權利宣言』應用在國家層級的政府機關，鼓勵各國政府在原住民族問題上承擔責任。政府間組織和國家一級單位能更堅決採用以人權為基礎的方式。希望各會員國主動承認國內的原住民族、建立原住民族個別和集體權利的立法框架，以『原住民族權利宣言』的規定為參照依據，制訂政策和機制，以確實參與處理原住民族問題。讓宣言充分適用實施。

貳、拉丁美洲國家原住民族權利發展概況

一、阿根廷

1994年阿根廷修改1853年憲法，在新憲法中承認原住民族的存在，並引入進步重要的原住民權利觀點，像是：尊重原住民身分，確保其跨文化及雙語教育的權利，承認其社群的法律地位和傳統領域土地所有權利，規範土地上的適切發展，禁止他人出售轉移，確保參與自然資源管理的權利。

阿根廷政府於2002年批准通過國際勞工組織第『169號公約』。阿根廷為聯邦制，各省有自己的省憲法。Neuquén省的馬普卻（Mapuche）原住民族，要求省依『169號公約』修改原本忽視個體和集體權利的省憲法。該省的原住民族透過有效率的資訊分享機制，撰寫活動宣傳、散發折頁小冊、發布新聞稿和遊行，強勢參與獲得支持（International Labour Standards Department, 2009: 142-43）。2006年省憲法修訂，新憲承認原住民族的預先存在和文化獨特性。承認原住民族文化多樣、語言豐富，應提供雙語及

原住民族發展採取量身訂製的政策、方案、項目和預算，基本上應特別重視婦女、兒童和青年。(5) 在國際、區域和尤其是國家層次，在執行法律、政策和行動綱領，應保護原住民族，改善其生活層面，發展有力的監測機制，加強問題責任制度。

多元文化教育。承認原住民族傳統土地的集體權利和土地分配權，並保證原住民族能有效參與新教育制度的設計和執行。並在家庭和社區層次融入馬普卻原住民族教育方法。

二、玻利維亞

1991 年玻利維亞通過國際勞工組織『169 號公約』，1994 年在憲法承認該國為多元文化族群共和國，承認原住民族的集體權利。1996 年土地改革法，承認原住民共有土地所有權，尊重原住民族具有土地分配、再分配和使用規範傳統慣習。2004 年透過修憲，承認原住民族有權利直接推選候選人，表達自己在政治社會行動的自主權利。2005 年 Evo Morales 當選，成為第一位原住民總統。其他國家法律規範內容還有：集體土地權利、參與自然資源的福利、諮詢權利。

2005 年 5 月玻利維亞制訂『碳排放法 3058 號』（*Law on Hydrocarbons 3058*），明定無論設置於任何省份的工廠，都屬國家管轄。該法第 57 條設定碳排放稅的調節分配，4% 稅收分配給所在地政府，2% 給非所在地政府，經過事前諮詢原住民族決定 5% 碳排放稅收交給原住民族基金。由原住民族組織組成的委員會負責基金運用。2013 年原住民族組織開始受益該基金的提撥款項。『碳排放法』第二章第 119 條特別註明，若碳排放在原住民區域出現負面影響，應給予賠償。第 120 條也提到，應保障該地區傳統生產活動或自然資源開發（International Labour Standards Department, 2009: 114-15）。

2007 年玻利維亞通過『3760 號法案』，將聯合國『原住民族權利宣言』的內容納入國內法，並修改憲法中有關環境、公共參與、教育、行政、家暴、森林、碳排放、土地和刑法等相關內容（Unión Interparlamentaria, 2014: 40）。

2009 年通過新憲法，其中第四章為原鄉原住民族權利（*Derechos de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos*）專章。本章清楚定義原鄉原住民族及其應享的權利。正式承認原住民族的土地和自我管理的權利，居住在全國各地的原鄉原住民，在憲法規範的架構下可以自行選出自治政府，在法律規範的選區選出原住民代表議員。司法方面，建立多元民

族憲政法庭，在一般公民司法體系外，成立原住民族司法體系。依照新憲法的內容，2010年玻利維亞國會通過五項新法案，其中025、026和027法案分別是『司法機關法案』（*Ley del Órgano Judicial*）、『選舉體制法案』（*Ley del Régimen Electoral*）和『多元民族憲政法庭法案』（*Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional*）。其他兩個法案是018號的『多元民族選舉機構法案』（*Ley del Órgano Electoral Plurinacional*）和031號『自治分權法案』（*Ley Marco de Autonomías y Descentralización*）。憲法和相關法案的通過，承認也規範出原住民族權利。

玻國政府花了10年的時間，在超過五百個原住民族社區和十塊北亞馬遜地區的土地，進行原生公共土地的界定。2001年和2005年的統計，亞馬遜地區28個社群共計40萬7,584公頃土地，影響3,594人（International Labour Standards Department, 2009: 101）。土地劃分過程遭遇地區、區域和全國的阻力，翻轉社會、經濟、文化和政治型態，提高司法行政流程，影響深遠。土地治理自主，族群認同凝聚，文化儀式和信仰獲得保護，該地區的Ese Ejja、Tacana和Cavineño原住民族，開始朝向爭取自治。

玻利維亞2012年2月10日頒布『Isiboro-Sécure原住民族土地和國家公園內原住民族協商第222號法案』。針對基礎建設的開發展開事先協商。

2013年12月19日玻利維亞通過傳統醫學法，規範在國家健保體系中使用傳統醫療。

玻利維亞宣布原住民語是國家語言，應在教育制度中使用，並應在各種公共服務使用原住民語。玻利維亞正在執行『Avelino Siñani Elizardo Pérez教育法』，推動多民族基礎課程，區域性課程和語言文化和土地多元課程。玻利維亞教育部每年為財力不足的學生提供獎學金，原住民大學為原住民學生保留特別配額。

三、巴西

1991年巴西制訂『原住民族教育方案』，以跨文化課程開展不同文化和雙語教育的新模式，加強文化、語言、教學和學習過程以及社會基礎建設。

有鑑於貧窮程度最高的地區都是原住民居住區，巴西實施家庭補助，資助近五萬六千個原住民家庭。另外還推動『原住民族背包方案』（*Carteira Indígena*），提供補助讓原住民以自己的文化方式執行糧食生產安全履歷和產銷。

Mato Grosso 森林的 Enawene Nawe 原住民族，因為過去接觸影響健康的經驗，拒絕進入城鎮醫療院所。不想讓外人進行健康醫療，部落草藥師、巫師和祭司聚集在部落會所，由專業醫護人員透過廣播方式進行訓練。這些外部的專業醫護人員亦接受原住民族知識的基礎訓練。平均每個月約有八十件的諮詢治療（International Labour Standards Department, 2009: 149-50）。

四、智利

2012 年智利推動拯救語言計畫，透過不同文化間的雙語教育，建立 450 個教學場所，對一般人士和公職人員進行原住民族語言教育。智利全國原住民族發展機構（*Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, Conadi*），開辦 150 所跨文化幼稚園，使用原住民文化教材。2012 年修改基礎課程，使其更加適合原住民學生的學習需求。智利原住民兒童和青年可以申請原住民學生獎助學金。

2013 年 11 月 15 日根據國際勞工組織『第 169 號公約』通過第『66 號法令』，規範與原住民進行協商的程序。唯智利政府認為原住民族不具有否決權。

智利政府設立跨文化健康計畫，醫院和其他醫療服務吸納傳統原住民相關從業人員，推行傳統醫藥和保健體系。

五、哥倫比亞

1991 年原住民族委員會參與憲改，哥倫比亞憲法承認原住民族在其傳統土地上，得依其慣習和傳統權威，具有特別管轄權，承認每個原住民族社群的慣習法並未違反憲法和國家法令。1999 年政府簽訂協議，全面推行原住民族政策。『1999 年第 1320 號法令』規範，若計畫在原住民族和非

洲黑人後裔居住土地上開發可再生性天然資源，必須事先告知，並建立協商之相關規定。（International Labour Standards Department, 2009: 54-55, 66）

2012年哥倫比亞政府修訂『國際金融企業的第7號準則』，規定若開發區域可能出現負面衝擊的情況，必須獲得原住民族事先的知情同意。2013年根據該訂正準則，第一次運用事先和知情同意原則，對太平洋基礎建設石油和天然氣公司的項目進行評估，並提出解決辦法，避免對原住民族社區的負面影響。

哥倫比亞近三十年來因為國內動亂，武裝團體在原住民地區種植並進行毒品運送。成千上萬的原住民流離失所，逃到鄰近的巴西、厄瓜多、巴拿馬、秘魯和委內瑞拉等國，人數可觀。2011年6月Juan Manuel Santos總統出席聯合國秘書處簽署『受害者及土地歸還法案』（*Ley de Víctimas y Restitución de Tierras*），這個法案被認為對對哥倫比亞和平進程非常重要。多年來因為國內暴力衝突的受害者權利，因此獲得承認、推廣、保護與尊重。原來的草案並沒有將原住民族和非洲裔社群的受害者權利納入，在聯合國駐哥倫比亞高級人權事務委員（Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los derechos humanos）和聯合國組織的奔走下，終於在該法的205條，將原住民族和非洲裔社群納入該法所規範的暴力受害者（Unión Interparlamentaria, 2014: 32-33）。Santos總統認為法案的執行顯見哥倫比亞歷史已經進入後衝突時期，截至今年（2015）六月賠償總人數超過50萬人，自豪是全世界空前絕後的規模（Presidencia de la República Colombiana 2015）。

六、厄瓜多

1998年憲法第四章認定，原住民族的司法慣習與國家法律和憲法並未矛盾，得於土地上同時並行兩種以上的法律體系。儘管憲法明定多元族群文化國家，但實際上的發展並未如此。原住民族的法律體系一再遭受法官和其他法律權力的破壞。常以單一文化、語言的司法體系角度，醜化誤解原住民司法體系，忽視當代原住民族體系為適應與外部狀態的互動的彈

性。有鑑於此，厄瓜多民族與人民發展委員會（CODENPE）和地區檢察官辦公室共同成立原住民司法單位，任用原住民檢察官，將原住民族傳統法規應用於法律訴訟（International Labour Standards Department, 2009: 86-87）。

目前厄瓜多政府正在推動制定與部落、社群、族裔和人民進行協商的組織法，計畫通過適用事先和知情同意的管理法。安第斯山地區的 Quechua 和 Aymara 的語言 *sumak kawsay* 和 *suma q'ue mana* 表示好的生活概念。意味著不同文化在社區共同生活，與自然和諧相處。厄瓜多在這原則下推動國家發展計畫，2009 年厄瓜多的國家發展新計畫實際採用了良善生活 *Buen Vivir* 的概念，透過這些概念從觀念上改變人們對社會和經濟福祉的理解，讓原住民族的土地和歷史文化連結，進行另類的發展。

厄瓜多制訂『跨文化教育組織法』，推展跨文化雙語教育系統，發展跨文化社會，振興傳統知識。厄瓜多政府正在推動計畫，加強境內 13 個族裔領土內的社區廣播電台，培養原住民族新聞機構和記者，經營自己的社區電台。厄瓜多在公立醫療院所推動適合各文化的分娩過程，提高國家醫療衛生體系中的助產士功能。

七、瓜地馬拉

1985 年憲法承認應尊重保護原住民族的多元文化、語言和慣習。1995 年在結束長達三十年的內戰衝突，簽署原住民族認同與權利協議，政府與原住民雙方組成原住民族土地權利委員會。1996 年批准國際勞工組織『169 號公約』。1999 年成立土地基金（Fondo de Tierras），規範土地所有權利，執行理事會由政府代表、原民組織代表和小農與農事勞動者代表共同組成（International Labour Standards Department, 2009: 75）

2002 年制定『地方行政法』（*Municipal Law*），第 20 條承認原住民族社群為法律實體，第 55 條承認『原住民地方行政方法』依舊存在，第 56 條提到社群長老即為行政代表（International Labour Standards Department, 2009: 57）。

瓜國政府簽署『和平協定』（*los Acuerdos de Paz*），其中 2005 年『原住民族權利認同協定』（*Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos*

Indigenas），承認原住民族語言為國家語言，鼓勵公開使用。種族歧視為刑事犯罪。同時成立保障原住民權益的機構：原住民婦女保護局（*Defensoria de la mujer indigena*）、原住民族基金（*Fondo indigena*）、反種族歧視總統委員會（*Comision Presidencial contra la Discriminacion y el Racismo, CODISRA*）等等。

過去國內長期衝突造成嚴重的經濟社會問題，原住民族社群尤其受到慘烈的衝擊。原住民族政策尚未完全落實，尤其在土地權、社會工作權、公共服務和司法行政權還需要有效的對話與承認。

八、宏都拉斯

1995年通過國際勞工組織『第169條公約』。推展承認原住民族權利政策，推動跨文化雙語教育，成立民族文化遺產特別檢察機關。儘管有承認原住民族的存在卻沒有相關土地權利保障的架構建置。國際勞工組織參與該國地方性組織活動，目前主要以改善原住民工作條件為長期計畫，維持政府、原住民組織、非洲裔組織、學界和雇主代表之間對話的技術援助（OIT, 2015）。

九、墨西哥

墨西哥憲法第2條承認，原住民族和社群有權選舉自己的當局和代表。2000年墨西哥國家人口委員會（CONAPO）調查，擁有62支原住民族，總數1,270萬人，是拉丁美洲最多原住民人口的國家（DNIT, 2009: 12）。過去該國政府推動去原住民（*de-indianization*）過程中，許多原住民離開原居地，也造成語言和族群認同的流失。

2001年國際勞工組織接到指控，指出墨西哥憲法改革有關原住民文化和權利部分，未有原住民族部落組織參與，違反『第169號公約』，該憲改衝擊到一千多萬的原住民⁴。國際勞工組織調查認定1992年以來，墨國政府與原住民族關係潛藏衝突暴力，遂在墨西哥聯邦和各級政府進行協調

⁴ 墨西哥政府1990年憲改取消第27條共有土地分配使用權（石雅如，2014）。

和系統行動（International Labour Standards Department, 2009: 64-65）。目前墨西哥政府透過原住民族國家發展委員會召開協商會議，討論原住民族發展的優先事項，規劃 2013-18 年國家發展計畫。也針對基礎建設的環境影響與 70 名亞基（Yaqui）原住民進行磋商。

2013 年墨西哥設立跨文化教育模式。2014 年墨西哥原住民國家發展委員會成立了原住民婦女之家，以跨文化方法關注和防止暴力侵害婦女行為，加強原住民族性別平等。

十、尼加拉瓜

尼加拉瓜依照憲法第 89-91 條成立北大西洋自治區（Región Autónoma del Atlántico Norte, RAAN）和南大西洋自治區（Región Autónoma del Atlántico Sur, RAAS）兩個原住民族自治區，國家授權保留傳統社會組織型態，依照自治法成立自治委員會，以傳統慣習規範管理地方事務。憲法認定尼加拉瓜為多元民族國家，在國家體制下，承認大西洋岸的社群可保留文化認同、水資源、森林、語言、藝術、文化和自由使用土地的權利。

這兩個自治區語言和西班牙語同時為官方語言。除了地區自治議會、自治政府、領地議會和社區議會，另外還有殖民前即存在的傳統長老議會，由受敬重的長者擔任委員。長老議會負責認定每個社群內部治理的領袖或政治代表，教導信仰和土地使用權，合理使用自然資源。傳統慣習法納入自治區行政法律制度，透過法律規範保障原住民族認同，提供有利條件，避免同化和種族滅絕。該國『第 445 號法令』第 4 和第 5 條明訂，自治區依規定程序召開社區共有土地大會，土地治理機構為自治區最高權力機構。

2013 年 11 月，聯合國開發計畫署在尼加拉瓜舉行了一次司法救助會議，會中重申自決權對原住民族的重要性，其中包括承認原住民族司法系統，對原住民具有特別的文化和精神意涵。

尼加拉瓜加勒比海自治大學（Autonomous University of the Caribbean Coast of Nicaragua, URACCAN）和印地安加勒比藍色場域大學（Bluefields Indian and Caribbean University, BICU）兩所教育機構，提供強化自治區原

住民族自行發展建設及多元族群團結整合訓練課程，透過在地人力資源訓練，推廣保護自然資源永續發展的知識技能和態度。針對沒有受過正規教育的原住民，提供領導能力、讀寫能力和社區組織等課程。此外，開設法律、傳統醫學、文化和雙語等原住民族知識相關的正式大學課程，培育具運作自治權利能力的原住民（International Labour Standards Department, 2009: 161-62）。

尼加拉瓜發展反映原住民族宇宙觀的跨文化保健和教育制度。2008年尼加拉瓜健康部（Ministry of Health, MINSA）和加勒比海自治區政府簽署『健康協議架構』，透過自治區政府和議會進行區域性健康照護計畫，整合將傳統自然醫學和西方醫學（International Labour Standards Department, 2009: 148）。

十一、巴拿馬

依巴拿馬憲法第5條，認定國家有五個特殊土地單位，得依傳統慣習治理。在維護國家安全和主權及保障原住民族社群獨特性為前提下，透過原住民自治行政管理區推動立法承認原住民族權利，通過傳統知識保護法，設立跨文化雙語教育學校等等，透過政策承認和法律規範，改善原住民族與國家的關係。『2008年第411號法令』，針對在既有承認的原住民土地之外的原住民占有地認定，承認可透過傳統組織，由在地人選出的公共土地全體大會認定（International Labour Standards Department, 2009: 105）。

巴拿馬政府請聯合國人權高專處巴拿馬區域辦事處和駐地協調員推動，針對採礦和水電發展的立法提案，與受影響範圍地區的原住民族進行協商。

十二、巴拉圭

巴拉圭憲法第五章為原住民專章，第63條規定，如有管轄權衝突，應考量原住民族習慣法。政府承認西班牙語和瓜拉尼語均為官方語言。巴拉圭設立原住民兒童和青少年資助處，解決流落街頭的兒少問題。2008年

巴拉圭推動原住民健康政策，強調家庭醫療保健單位應雇用原住民人員，促成後來原住民健康局的成立。

十三、祕魯

1920 年憲法承認原住民族有集體土地權利。1993 年憲法承認國家具多元文化特色，在此框架之下通過『文化認同法』，其中包括慣習法和農民及原住民司法特殊管轄權法。1994 年批准通過國際勞工組織『第 169 號公約』，開始推展原住民族多元文化雙語教育，保護傳統知識智慧財產權，祕魯文化部設立安地斯、亞馬遜和非洲裔民族國家中心（Instituto Nacional de Pueblos Andinos, Amazonicos y Afroperuano, INDEPA）。聯合國糧食及農業組織吸收原住民族的傳統知識，在祕魯亞馬遜河流域以社區為基礎的森林管理工作，教科文組織在關於地方和原住民族知識體系的計畫，執行以社區為基礎的項目，以支持原住民知識的傳播。

祕魯 1998 年推動亞馬遜地區雙語教師訓練計畫。該計畫由祕魯森林跨族群發展協會（Interethnic Association for the Development of the Peruvian Forest, AIDSESP）負責，希望透過教育，讓新世代原住民依自主權和自決權原則，執行個人和集體權利，去保護和永續管理土地。原住民教師訓練為期五年，學員為在地原住民，在所在地區的教師訓練中心，透過研習和行動參與，學習在地知識，了解社會需求，學習合適的跨文化教學理論和教學方法。整合教育和生活，設計真正的族群教育，培養教師具備教授整合社會、生態、文化和語言的現代課程。計畫目標希望教師能獲得先前教育體制未能學習的原住民知識，並集結系統化原住民族知識，藉由教學實務驗證教材的實用性。在 15 個亞馬遜地區的族群培訓了 189 位原住民教師。這些專業教師也留在部落持續發展。2005 年開始推動學前教師訓練計畫，主要的學員是社區媽媽。在自己的社區實習，為五歲以下的學齡前幼童，進行家庭至非家庭教育之間的語言文化紮根工作（International Labour Standards Department, 2009: 140-41）

祕魯亞馬遜地區估計有三萬三千人被強迫非法伐木，多數為原住民，以居住地上林木交換金錢和食物。百分之九十從祕魯亞馬遜地區輸出的木

材都是透過非法途徑，原木都來自保護區，屬於原住民社群的土地或是保留地。2006-2007年國際勞工組織和國際建築工及木工組織（Building and Wood Workers' International, BWI）簽訂協議，推動認識強迫勞動的宣導活動。2008年玻利維亞和秘魯的林業部門，在荷蘭貿易聯盟（Netherlands Trade Union Federation, FNV）資助下，由木工與相關工業國家工作者聯盟（National Federation of Workers in the Wood and Allied Industries, FENATIMAP）在 Ucayali 地區，提供工會成員和原住民領袖參與認識強迫勞動議題相關活動。藉由活動參與讓他們知道原住民和工人的權利，以及權利受損時的法律機制，並學習組織集體行動。這個案例除了讓原住民遭受強迫勞動的議題被理解看見，也因為連絡網絡的建立，讓原住民加入過去無法參與的對話機制（International Labour Standards Department, 2009: 162-63）。

『原住民族權利宣言』第三和第十八條承認原住民族有追求經濟社會和文化發展自決和自由的權利，以及參與影響其權利的事務決策的權利。秘魯2011年9月頒布『第29785號法案』，確定原住民族事先協商權利，最高法院核可『第001-2012-MC號條例』來執行該法案。政府編寫與原住民族協商的方法指南，並向原住民族和政府官員提供有關權利協商的培訓計畫。

十四、委內瑞拉

憲法120條明定，原住民土地上的自然資源開發必先諮詢原住民族，不得傷害原住民族文化、社會和經濟整體發展。開發採礦等活動必須評估對原住民族及社群的文化、社會和經濟的影響，必須經過雙方協議才得以進行（International Labour Standards Department, 2009: 113）。致力不歧視原住民族並建立機構分配資源，建立專門執行原住民族國家政策的部門，原住民族群眾權利部（Misnisterio del Poder Popular para los Pueblos Indígenas）。

參、跨國合作：邊境原住民

安第斯共同體、中美洲共同體、加勒比海共同市場等區域論壇都將原住民問題列入正式政治議程。政府間促進倡議對原住民族來說非常重要，因為他們往往面對跨越邊界的問題，屬於不同國家的管轄範圍（聯合國第六十四屆會議項目 66(b)）。

委內瑞拉和哥倫比亞都有針對居住邊境原住民族的相關法令。2002 年委內瑞拉亞馬遜省級憲法承認，居住在邊境地區的原住民族及其物品，擁有自由往來邊境的權利。該國聯邦層級的『村落社區組織法』（*Ley Organica de Pueblos y Comunidades*），也認定居住邊境地區的原住民族，基於社會、文化、經濟、信仰、環境和科學活動需求，具有和鄰近國家發展合作的權利。哥倫比亞『1995 年第 191 號法令』，第五條明定和鄰近國家簽署協定建立邊境整合區（Areas of Border Integration），也承認地區政府、原住民組織機構享有和其他鄰近國家簽署相關合作整合協定的權利（International Labour Standards Department, 2009: 166）。

1995 年祕魯和厄瓜多簽訂和平協議，在兩國原住民和環保組織的建議下，成立邊境環境保護區，共同設立兩國共有神鷹公園（Bi-national Park El Cóndor），解決 Shar 和 Huambisa 兩個文化語言相近族群的邊境問題。另外跨越兩國境而居的 Zápara 族，於 1941 年祕厄兩國戰爭後被切割，約七百人居住在祕魯、兩百人住在厄瓜多。2001 年聯合國教科文組織將僅剩 15 人會講的 Zápara 族語列入世界無形文化資產，自此出現保護該族文化語言推動該族兒童雙語教育的倡議。2003 年厄瓜多族人渡河到祕魯拜訪分隔 60 年的族人，開始一連串的雙國會談。2006 年建立祕厄 Zápara 族雙國聯盟（Bi-national Federation of the Zápara People of Ecuador and Peru）。辦理多次雙國會談，目前除了強化雙邊家族的聯繫、以及交換工藝品，並就跨文化雙語教學和恢復該族歷史哲學訂定策略（International Labour Standards Department, 2009: 171）。

肆、區域性組織

為促進區域成員間的貿易合作和整合，安地斯議會的外交事務部門推動，玻利維亞、哥倫比亞、厄瓜多、祕魯等國於 2007 年 9 月 26 日成立安地斯原住民族社群諮詢委員會（Advisory Council of Indigenous People of the Andean Community）。從國家層級的原住民組織選出代表，各國推選一名原住民代表，就影響原住民族的政治、文化、社會和經濟事務，進行區域性整合諮詢。2009 年聯合國駐拉丁美洲和加勒比海機構設立原住民問題區域支援小組，目的在提高對『原住民族權利宣言』的認識，推動交流經驗，建立原住民和政府進行對話的空間。2014 年 2 月，各區域主任聚集巴拿馬，敦促建立機構間小組，讓各機構對原住民問題的關懷制度化的良好措施可以在其他地區複製。

『第 169 號公約』與『原住民族權利宣言』在拉丁美洲的應用案例

從國際法和國內法的觀點來看，國際勞工組織第『第 169 號公約』和『原住民族權利宣言』在拉丁美洲，的確漸漸成為國家和國際法庭對原住民族問題做出裁決時的參照標準。1998 年美洲人權法院第一次受理原住民族土地權利的訴訟。基於原住民族對傳統領域所具有之自然主權以及本於傳統土地規範，原生於所占有土地與自然資源之財產權，這些原住民族權利是國際法所保障的基本人權，美洲人權法院判定原住民族依其傳統規範擁有土地案自然資源的財產權利（蔡志偉，2008：86）。具代表性的尼加拉瓜 Mayagna 原住民族 Awas Tingni 案，美洲人權法院最終在 2001 年做出保護原住民族土地和資源集體權利的指標性裁決。各國與國際人權委員會也陸續有類似判決，茲列舉如下（Departamento de Normas Internacionales del trabajo, 2009: 15-17）：

1. 國際人權委員會 2004 年 10 月 12 日第 12053 案例，40/04 號資料，貝里斯政府與多雷多（Toledo）區馬雅原住民族社區。
2. 國際人權法庭 2005 年 6 月 17 日裁定，巴拉圭政府應賠償 Yakye Axa 原住民族。

3. 國際人權法庭 2006 年 3 月 29 日裁定，巴拉圭政府敗訴 Sawhoyamaya 原住民族。
4. 國際人權法庭 2007 年 11 月 28 日裁定，蘇利南政府應賠償 Saramaka 部落。

阿根廷

2001 年 9 月 14 日 Jujuy 公民商業會裁決。Quera 與 Aguas Calientes 原住民社區 Cochinoca 部落與 Jujuy 省政府案例。

2003 年 9 月 8 日國家最高法院，Hoktek T'Oi 原住民社群 Wichi 部落與環境與永續發展秘書處。上訴。

2004 年 8 月 12 日，黑河（Rio Negro）第三司法處，Nor 第五礦業與商業秘書處與 Sede、Alfredo 等人與 Vila、Herminia 等人驅逐案（14012-238-99）。

2007 年 9 月 18 日國家最高法院裁決，恰克省（Provincia del Chaco）民族的知識應受到保護。

貝里斯

貝里斯最高法院於 2007 年，在 Aurelio Cal 等人告總檢察長案中，利用『原住民族權利宣言』和其他國際文件釋憲，申明馬雅族人的慣有土地保有權利，政府應避免採取任何可能損害其使用土地的任何行動。2007 年 10 月 18 日，貝里斯最高法院裁決，貝里斯總檢察長等人，侵犯 Aurelio Cal 個人和聖塔克魯茲馬雅社群權利。

玻利維亞

2003 年 11 月 10 日憲法法庭 106/2003 裁決，2003-07132-14-RDN 記錄。2003 年 3 月 11 日憲法法庭 0295/2003-R 裁決，2002-04940-10-RAC 記錄。2006 年 6 月 2 日憲法法庭 0045/2006 裁決，2005-12440-25-RDL 記錄。

其他拉美國家案例還有，哥倫比亞：1994 年到 2008 年有十五件憲法法庭裁定。哥斯大黎加：1992-2004 年有九件案例。厄瓜多：2000-2002 年

有三件憲法法庭裁定。瓜地馬拉：1995-2003 年有四件法庭裁定。委內瑞拉：1998 年和 2006 年，最高法院裁定因為憲法保護，故稱原住民違憲無效。

這些案例判決多引用『第 169 號公約』和宣言，判決過程和結果符合聯合國第二個國際十年的目標：國際、區域、國家一級單位，在執行法律、政策和行動框架，應保護原住民族並改善他們的生活，發展有力的監測機制，加強問題責任制。努力解決刑事司法體系中的歧視問題，並在制訂計畫時將他們納入考慮，執行並評估國際、區域和國家有關法律、政策、資源、計畫和項目的進程。訴諸司法，正視原住民族長期遭受歧視、殖民和土地剝奪、領土資源等領域的不公義。

美洲人權委員會通過個人請願制度，核准預防措施，專門深入的研究報告闡明了原住民族權利。該委員會判例，如前述 Mayagna(Sumo)族 Awastingni 社區就財產權利告尼加拉瓜政府案(2001)、薩拉馬卡人告蘇利南政府案(2007 年)和 Saray 地區的 Kichwa 原住民族就自由、事先和知情同意告厄瓜多政府案(2012 年)，證明原住民族一再重複發生土地權利問題。

伍、結論

根據聯合國報告，第一個十年(1995-2004)後直接推第二個十年(2005-14)，是因為沒有實現主要目的和目標，特別是『原住民族權利宣言』沒有通過，以及第一個十年並未確實影響各國人權措施的執行。第二個十年上半期在透過行動技術援助相關標準制定，加強國際合作，解決原住民族在文化、教育、健康、人權、環境及社會和經濟發展等領域面臨的問題。第二個十年在執行方面的進展：原住民族組織從事宣傳爭取平等，應用包括『原住民族權利宣言』在內的國際文書，要求政府、私人企業和國際組織落實關於原住民族權利的國際規範。第二個國際十年通過『原住民族權利宣言』被視為重大成就，有些國家因此制定了承認原住民族的憲法和立法架構，並推展了相關政策和方案。不久前 2015 年可持續發展目標及後發展議程提出，為了充分有效執行聯合國『原住民族權利宣言』，應推動第三個原住民族國際十年。

在拉丁美洲，『第 169 號公約』和『原住民族權利宣言』已經成為憲政改革進程的一部分，例如：玻利維亞在 2007 年通過宣言，成為其國內法第 3760 號法律。厄瓜多 2008 年通過新憲法，第一條說明該國為多元文化和民族國家，並在第 57 條強調原住民族社區傳統組織的政治參與和派代表出席國家活動的權利。憲法改革是確保承認、包容和促進原住民族權利的重要步驟。2008 年厄瓜多憲法第 56 條和 57 條確認該國為跨文化多元民族國家，承認 21 項集體權利。玻利維亞通過第 3760 號法律，將聯合國『原住民族權利宣言』納入國家法律。2014 年 6 月，薩爾瓦多修訂憲法，承認原住民族，並承諾在公共政策推展維護原住民族身分。玻利維亞、哥倫比亞、厄瓜多、墨西哥、尼加拉瓜、巴拉圭、祕魯和委內瑞拉等國，都透過憲法承認多元文化族群社會。

拉丁美洲批准通過國際勞工組織『第 169 號公約』國家列表

（依西班牙文字母排序）

國家	批准通過時間	入憲條文
阿根廷	2002/07/03	憲法第 31 和 75 條
玻利維亞	1991/12/11	憲法第 257 條
巴西	2002/07/25	憲法第 5 條
智利	2008/09/15	憲法第 5 條
哥倫比亞	1991/08/07	憲法第 53 和 93 條
哥斯大黎加	1993/04/02	憲法第 7 條
多明尼加	2002/06/25	未入憲
厄瓜多	1998/05/15	憲法第 417, 424 和 425 條
瓜地馬拉	1996/06/05	憲法第 46 條
宏都拉斯	1995/03/28	憲法第 16 和 18 條
墨西哥	1990/09/05	憲法第 133 條
巴拉圭	1993/08/10	憲法第 137 條和 141 條
祕魯	1994/02/02	憲法第 3 條和 55 條
委內瑞拉	2002/05/22	憲法第 22 條和 23 條

資料來源：International Labour Standards Department（2009: 174, 182-83）。

阿根廷、玻利維亞、巴西、哥倫比亞、哥斯大黎加、智利、厄瓜多、瓜地馬拉、宏都拉斯、墨西哥、巴拉圭、秘魯和委內瑞拉等拉丁美洲國家，都批准通過國際勞工組織『第 169 號公約』，並將公約內容入憲。玻利維亞等國更將聯合國『原住民族權利宣言』的內容納入國內法和新憲。

與世界其他區域相比，拉丁美洲在界定多元族群文化的觀念領先全球。利用多元族群文化概念，重新定義原住民族與非原住民族，制定國家政策。儘管各國存在差異，但諸如尼加拉瓜的自治區長老議會，玻利維亞的碳稅分配、原住民公共土地界定及司法體系，多國施行的雙語跨文化教育體系和傳統健康照護體系等等，都值得我們從拉丁美洲借鏡。

參考文獻

- Constitución Política de la República de Nicaragua, 2008* (http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_nic_const.pdf) (2015/11/02)
- Constitución de Ecuador, 2008* (http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf) (2015/11/02)
- Constitución de la Nación Argentina, 1994* (<http://www.constitution.org/cons/argentin.htm>) (2015/11/02)
- Constitución Nacional, 1992* (http://www.oas.org/juridico/spanish/par_res3.htm) (2015/11/02)
- Constitución Nacional, 1992* (http://www.oas.org/juridico/spanish/par_res3.htm) (2015/11/02)
- Constitución Política de la República, 1994* (<http://www.legalinfo-panama.com/legislacion/Constitucion/Constitucion.pdf>) (2015/11/02)
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2015* (<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>) (2015/11/02)
- Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, 2009* (<http://www.harmonywithnatureun.org/content/documents/159Bolivia%20Consitucion.pdf>) (2015/11/02)
- Constitución Política del Perú, 1993* (<http://www4.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Cons1993.pdf>) (2015/11/02)
- Departamento de Normas Internacionales del trabajo. 2009. “Aplicación del Convenio núm. 169 de la OIT por tribunales nacionales e internacionales en América Latina. Una recopilación de casos.” (http://www.ilo.int/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_116075.pdf) (2015/11/02)
- Department of Economic and Social Affairs. 2009. *State of the World's Indigenous People (La situación de los pueblos indígenas del Mundo: hechos y cifras América Latina)*. New York: United Nations.
- Fondo Indígena. 2015. “Fondo para el Desarrollo de los pueblos indígenas de América Latina y el Caribe.” (<http://www.fondoindigena.org/drupal/es/>) (2015/11/02)
- International Labour Standards Department. 2009. *Indigenous and Tribal Peoples' Rights in Practice: A Guide to ILO Convention No. 169* (http://www.ilo.org/indigenous/Resources/Guidelinesandmanuals/WCMS_106474/lang--en/index.htm) (2015/11/25)

- Ley de la Educación Avelino Siñani Elizardo Pérez No. 070, 2010* (<http://www.oei.es/quipu/bolivia/Leydla%20.pdf>) (2015/11/02)
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2015. “Actividades por región: América Latina.” (<http://www.ilo.int/indigenous/Activitiesbyregion/LatinAmerica/lang--es/index.htm>) (2015/11/02)
- Presidencia de la República Colombiana. 2015. “Presidente Santos afirma que con el desminado y la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras ya se inició el posconflicto en Colombia.” (http://wp.presidencia.gov.co/Noticias/2015/Junio/Paginas/20150617_01-Presidente-Santos-afirma-desminado-Ley-Victimas-Restitucion-Tierras-inicio-postconflicto-Colombia.aspx) (2015/11/02)
- República del Ecuador. 2009. *Plan Nacional para el Buen Vivir, 2009-2013* (http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/Plan_Nacional_para_el_Buen_Vivir_%28version_resumida_en_espanol%29.pdf) (2015/11/02)
- República del Ecuador. 2013. *Buen Vivir Plan Nacional, 2013-2017* (<http://www.buenvivir.gob.ec/versiones-plan-nacional#tabs2>) (2015/11/02)
- Soledad Torrecuadrada Garcia-Lozano. 2006. “Los decenios internacionales de las poblaciones indígenas del mundo.” (http://www.iidh.ed.cr/comunidades/diversidades/docs/div_online/decenio,%20pblos%20indg.htm) (2015/11/02)
- Unión interparlamentaria. 2014. “Aplicación de la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas, Manual para parlamentarios No. 23.” (<http://www.ipu.org/PDF/publications/indigenous-sp.pdf>)
- 石雅如，2014。〈當代拉丁美洲原住民運動發展〉《台灣原住民研究論叢》15期，頁39-54。
- 以撒克阿復，2013。《立基雙權利體系的都市原住民族政策》新境界智庫 (http://dppnff.tw/group_data.php?id=176&data=comment) (2015/11/02)
- 蔡志偉，2008。〈聯合國中的原住民族國際人權〉《台灣國際研究季刊》4卷2期，頁81-108。
- 聯合國大會，n.d。〈歷屆會議決議〉 (<http://www.un.org/zh/ga/documents/gares.shtml>) (2015/11/02)。
- 聯合國第四十九屆大會第94次全體會議，1994。〈世界土著人民十年〉12月23日 (<http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/ga/49/a49r214.pdf>) (2015/11/02)
- 聯合國第四十八屆大會議程項目114b (<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/089/55/IMG/N9408955.pdf?OpenElement>) (2015/11/02)

- 聯合國第五十八屆大會議程項目 114（<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/504/05/PDF/N0350405.pdf?OpenElement>）（2015/11/02）
- 聯合國第六十屆大會臨時議程，2005。〈第二個世界原住民族國際十年行動方案草案〉（秘書長報告中文版）（<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/486/69/PDF/N0448669.pdf?OpenElement>）（2015/11/02）
- 聯合國第六十一屆大會議程項目 68 決議（<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/512/06/PDF/N0651206.pdf?OpenElement>）（2015/11/02）
- 聯合國第六十四屆會議，2009。〈在實踐第二個世界原住民族國際十年的目的和目標方面所獲進展的中期評價〉（秘書長報告中文版）（http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=A/65/166）（2015/11/11）。
- 聯合國大會第六十七屆會議，2012。〈評價在實踐第二個世界原住民族國際十年的目的和目標方面所取得的進展〉（中文版秘書長報告）（http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=A/67/273）（2015/11/11）。
- 聯合國大會第六十九屆會議，2014。〈實現第二個世界原住民族國際十年的目的和目標的情況〉（中文版秘書長報告）（<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/497/81/PDF/N1449781.pdf?OpenElement>）（2015/11/11）
- 聯合國教科文組織，2005。『保護和促進文化表現形式多樣性公約』（<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001429/142919c.pdf>）（2015/11/02）。

Proteting Indigenous Peoples' Rights in Latin American during the Two International Decades of the World's Indigenous Peoples

Ya-Ju Shin

*Adjunct Assistant Professor, Department of European Languages and Cultures
National Cheng-Chi University, Taipei, TAIWAN*

Abstract

The present study examines the influence of the *ILO Convention 169* and the *UN Declaration on the Rights of Indigenous People* on the protection of indigenous right in Latin American countries during the two International Decades of the World's Indigenous Peoples. While observing those developments from 1995 to 2014, we make efforts to understand the actual situations in these countries and seek to see any lessons that have been learned.

Keywords: *ILO Convention 169*, Latin America, International Decades of the World's Indigenous People, *UN Declaration on the Rights of Indigenous People*