



消除一切形式 种族歧视国际公约

Distr.: General
25 September 2014
Chinese
Original: Spanish

消除种族歧视委员会

关于秘鲁第十八次至第二十一一次定期报告的结论性意见*

1. 委员会在 2014 年 8 月 14 日和 15 日举行的第 2301 次和第 2302 次会议 (CERD/C/SR.2301 和 2302) 上审议了秘鲁在同一份文件 (CERD/C/PER/18-21) 中提交的第十八次至第二十一一次合并定期报告。在 2014 年 8 月 25 日和 26 日举行的第 2315 次和第 2316 次会议 (CERD/C/SR.2315 和 2316) 上, 委员会通过了以下结论性意见。

A. 引言

2. 委员会欢迎缔约国以一份文件的形式及时提交第十八次至第二十一一次定期报告。委员会对与缔约国高级别代表团进行的坦诚且具有建设性的对话表示满意。

B. 积极方面

3. 委员会欢迎缔约国采取以下行动:

(a) 通过《2014-2016 年国家人权计划》;

(b) 2013 年设立了对话和可持续性国家办公室, 隶属于部长理事会主席办公室; 以及

(c) 2010 年设立了文化部和跨文化事务副部长办公室。

4. 委员会欢迎缔约国设立发展和社会包容部以及司法和人权部——后者作为人权方面的牵头机构, 还欢迎该国设立人权和诉诸司法问题副部长办公室, 负责制定、协调、落实和监测国家人权政策。

* 委员会第八十五届会议(2014年8月11日至29日)通过。



5. 委员会热烈欢迎缔约国 2011 年 9 月通过《土著人民的事先协商权利法》(《事先协商权利法》), 并于 2012 年 4 月通过该法的《条例》。
6. 委员会特别注意到, 缔约国 2013 年设立了国家反歧视委员会, 并推出了名为“警惕种族主义”的虚拟平台, 从而努力打击种族歧视。
7. 委员会欢迎缔约国 2012 年 9 月 26 日批准《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》。

C. 关注的问题和建议

结构性歧视

8. 委员会关切地注意到, 土著人民和非洲裔秘鲁人继续遭受结构性歧视, 经常缺乏经济机会, 并面临贫困和社会排斥(第一、第二和第五条)。

根据先前的建议(CERD/C/PER/CO/14-17, 第 10 段), 委员会建议缔约国通过一项全面的反对种族主义和种族歧视的国家政策, 促进社会包容, 并减少影响土著人民和非洲裔秘鲁人的高度不平等和贫困现象。

种族歧视的定义

9. 委员会欢迎秘鲁《宪法》第 2 条第 2 款承认平等原则以及平等的基本权利。然而, 委员会感到关切的是, 缔约国没有对种族歧视做出具体定义, 并包含《公约》第一条的所有要素(第一条第一款和第二条第一款(卯)项)。

根据委员会关于《公约》第一条第一款的第 14 号一般性建议(1993 年), 委员会促请缔约国在其国内立法中纳入种族歧视的定义, 并包含《公约》第一条第一款的所有要素, 且涵盖法律和公共生活所有领域的直接和间接歧视行为。

种族歧视罪和种族主义仇恨言论

10. 虽然《刑法》第 323 条涉及“歧视或煽动歧视罪”, 但委员会关切地注意到, 秘鲁的刑事法律既没有明确界定种族歧视行为, 也没有明确界定《公约》第 4 条所列的各种行为(第一条, 第一款和第四款)。

根据委员会关于消除种族歧视的立法(第四条)的第 7 号一般性建议(1985 年)和关于《公约》第四条的第 15 号一般性建议(1993 年), 委员会促请缔约国在其刑事法律中纳入种族歧视罪以及包含《公约》第四条所有要素的罪行, 同时也要符合关于打击种族主义仇恨言论的第 35 号一般性建议(2013 年)。委员会还建议缔约国确保在量刑时将种族动机视为一种加重情节。

统计数据 and 人口普查

11. 委员会仍然对缺乏有关该缔约国人口组成的分列数据感到关切，并尤其对缺乏非洲裔秘鲁人的数据和指标感到遗憾，因为这使得人们很难清晰、客观地了解这一部分人口的迫切需要(第一条和第二条)。

委员会提醒缔约国有必要汇编并公布有关其人口组成的分列统计数据。铭记 2017 年将进行下一次人口普查，委员会促请缔约国汇编非洲裔秘鲁人和土著人口的数据和指标，按性别、年龄和残疾情况分列，以推动土著人民和非洲裔秘鲁人积极参与制定有待使用的普查方法，并确保这种方法以自我认同标准为基础。

体制措施

12. 委员会注意到缔约国设立了国家反歧视委员会，但感到关切的是，缺乏关于划拨给该委员会的资源及其职能方面的确切资料，特别是关于其打击种族歧视的职能方面的确切资料。委员会还感到遗憾的，安第斯、亚马逊和非洲裔秘鲁人发展问题国家研究所(INDEPA)已经与文化部融合，这将对其技术性和独立性产生不利影响(第二条第一款)。

委员会建议缔约国采取必要的立法和行政措施，明确界定国家反歧视委员会在打击种族歧视方面的任务和职能，并确保划拨足够的人力资源和财政资源，使其能够有效履行职能。委员会重申其先前的建议(CERD/C/PER/CO/14-17, 第 22 段)，鼓励缔约国通过确保安第斯、亚马逊和非洲裔秘鲁人发展问题国家研究所的独立性、可见度和有效性，加强该机构。

非洲裔秘鲁人

13. 委员会感到关切的是，非洲裔秘鲁人受到歧视，可见度低，特别是在就业、教育和医疗保健领域。尽管共和国国会中设立了非洲裔秘鲁人工作组，但委员会感到遗憾的是，非洲裔秘鲁男女参与政治以及制定和批准公共标准和政策的力度依然很低(第二条和第五条)。

根据关于消除对非洲后裔种族歧视的第 34 号一般性建议(2011 年)，委员会促请缔约国采取一般和具体措施，包括划拨人力资源和财政资源，确保非洲裔秘鲁人能够行使他们的权利。委员会还请缔约国制定机制，以便确保非洲裔秘鲁人能够参与政治，参与制定和批准公共标准和政策，并参与实施直接或间接影响到他们的项目。

落实《事先协商权利法》

14. 委员会欢迎缔约国通过《事先协商权利法》及其《条例》，还欢迎缔约国就目前正在开展的 16 个协商进程提供的资料。然而，委员会感到关切的是，收到的资料表明，缺乏落实协商进程的资源或适当方法。委员会还感到遗憾的是，磋商进程不包括与采矿部门有关的项目，且在决定应与哪些人进行协商时设置了限制(第二条和第五条)。

委员会建议缔约国：

- (a) 为依照国际标准开展事先协商程序制定适当的方法，并确保划拨足够的资源；
- (b) 确保所有开发和开采自然资源的项目，包括采矿作业，均需经过协商程序，以便获得可能受影响社区的自由、事先和知情同意；
- (c) 确保与所有可能因为采取某一立法或行政措施而受到直接或间接影响的土著社区进行适当协商，无论这些社区来自安第斯区域还是亚马逊区域。

土著人民与开采自然资源

15. 尽管缔约国为确保保护土著人民的权利采取了措施，但委员会感到关切的是，采掘自然资源的特许权仍然继续侵犯土著人民对他们的土地、传统和祖传领地以及包括水在内的自然资源的权利，并导致环境问题，例如蓄水层的污染。委员会对没有有效落实旨在减轻环境影响的措施表示关切(第五条)。

根据关于土著人民权利的第 23 号一般性建议(1997 年)和土著人民权利问题特别报告员在关于秘鲁土著人民权利情况的报告(A/HRC/27/52/Add.3)中就采掘业提出的建议，委员会促请缔约国：

- (a) 加倍努力，加强开采自然资源方面保护土著人民的立法和行政框架；
- (b) 通过适当签发所有权契据，保证土著人民对他们所占用或使用的土地、领地和自然资源充分、切实享有权利；
- (c) 确保有效落实免遭环境影响的保护措施和保障措施；
- (d) 保证受到其领地内自然资源活动影响的土著人民能够因为所遭受的损害或损失得到赔偿，并参与分享此类活动产生的利益。

自愿隔离或初次接触外界的土著人民

16. 委员会欢迎缔约国为保护自愿隔离或初次接触外界的土著人民而采取的措施，但对落实方面存在的问题表示关切。委员会重申，对扩大 Kugapakori-Nahua-Nanti 保留地内勘探和开采天然气活动的计划表示关切，扩大上述活动将有可能危及当地土著人民的身体安康，并侵犯他们的权利(第五条)。

委员会建议缔约国加强向自愿隔离或初次接触外界的土著人民提供的保护，并采取必要措施确保适当落实。委员会促请缔约国遵守土著人民权利问题特别报告员在其报告(A/HRC/27/52/Add.3)中就自愿隔离或初次接触外界的土著人民、特别是生活在 Kugapakori-Nahua-Nanti 保留地的土著人民提出的各项建议。

多种形式的歧视

17. 委员会感到关切的是，土著妇女和非洲裔秘鲁妇女依然在教育、就业和医疗保健领域受到多种形式的歧视，仍然遭受性别暴力，并在诉诸司法方面面临困

难。委员会还感到遗憾的，有报道说，很多女性家政工人因其族裔而受到歧视(第五条和第六条)。

委员会建议缔约国在所有关于打击种族歧视的政策和战略中，考虑到委员会关于种族歧视与性别有关的方面(第五条)的第 25 号一般性建议(2000 年)，从而处理影响妇女的多种形式的歧视。委员会还促请缔约国采取措施，注重跨文化问题，以改善遭受歧视和暴力的妇女受教育、就业、获得医疗保健服务和诉诸司法的情况。委员会促请缔约国采取有效措施，保护家政工人，并加快批准国际劳工组织(劳工组织)2011 年《家政工人公约》(第 189 号公约)。

教育差距

18. 委员会感到关切的是，母语不是西班牙语的儿童在接受优质教育方面面临困难，土著儿童和非洲裔秘鲁儿童的文盲率较高。

委员会建议缔约国采取必要措施，消除文盲现象，提高土著儿童居住的农村地区的教育质量，确保切实落实国家跨文化、双语和农村教育政策，以便巩固跨文化方针，并确保在小学和中学使用土著语言。

身份权

19. 尽管缔约国开展了工作，设立了全国身份和婚姻状况登记处(RENIEC)，但委员会感到关切的是，大量土著妇女和女童在获得出生登记和身份证件方面仍面临困难，特别是亚马逊和安第斯区域的土著社区(第五条(卯)项)。

委员会建议缔约国加倍努力，确保所有土著人民、特别是生活在亚马逊和安第斯区域偏远地点的土著人民均能进行出生登记，并确保他们能够获得出生证和身份证件。

强迫劳动的做法

20. 委员会关切地注意到，土著人民、尤其是在马德雷德迪奥斯和乌卡亚利地区的土著人民，被骗去参与林业和采矿部门的强迫劳动和奴役行为(第二条和第五条)。

委员会建议缔约国：

(a) 加大力度，通过加强国家打击强迫劳动委员会并为其划拨充足的资源，消除强迫劳动现象；

(b) 对此类行为的责任人立即开展调查和审判，并向受害者提供援助、保护和适足赔偿；

(c) 充分遵守当代形式奴役问题包括其原因和后果问题特别报告员访问秘鲁之后提出的各项建议(A/HRC/18/30/Add.2)。

难民和寻求庇护者

21. 尽管缔约国就难民和寻求庇护者的待遇提供了资料，但委员会感到关切的是，这些人仍然面临种族歧视，他们在行使经济、社会和文化权利、特别是获取医疗保健服务和就业方面面临障碍(第五条(卯)项和(辰)项)。

委员会促请缔约国采取一切必要措施，促进难民和寻求庇护者融入社会，确保他们不受歧视地接受教育、就业并获得医疗保健服务。委员会还建议缔约国加强对公职官员有关这类人群的人权培训。

落实综合集体赔偿计划

22. 委员会感到关切的是，落实综合集体赔偿计划方面出现延迟，特别是对于在 1990 年到 2000 年武装冲突中受害的土著人民来说，还感到关切的是，这些人无法真正参与制定和落实赔偿方案。委员会遗憾地得知，利马跨省刑事检察官办公室决定停止调查关于在 1996 年至 2000 年期间遭受强迫绝育的 2,000 多名妇女、主要是土著妇女的案件(第二条和第六条)。

委员会促请缔约国：

- (a) 采取必要措施，确保迅速、切实落实综合集体赔偿计划，包括划拨充足的资源；
- (b) 为土著人民参与制定和落实赔偿方案提供便利；
- (c) 重新启动对强迫绝育受害者一案的调查工作，并确保责任人受到适当惩处、受害者得到适当赔偿。

自然资源开采项目引发的社会冲突

23. 委员会欢迎缔约国采取行动，通过设立讨论论坛预防社会冲突。然而，委员会遗憾地得知，反对自然资源开采项目引发的暴力行为持续发生，并且在巴瓜省的悲剧事件中，这些暴力行为没有得到彻底调查。委员会关切地注意到，最近收到的消息表示，缔约国对反对采掘项目的土著人民进行了刑事起诉，并过度使用武力。委员会还感到关切的是，最近通过的《刑法》修正案(第 30151 号法)可能对土著人民造成不利影响。修正案规定，如果执法官员在执勤过程中使用武力导致伤亡，可豁免其刑事责任(第五条(子)项和第六条)。

委员会促请缔约国：

- (a) 促进土著人民成员或代表切实参与，使其能够对自然资源开采项目自由发表反对意见，从而加强预防社会冲突的机制；
- (b) 对反对采掘项目引发的侵犯人权行为展开彻底调查；
- (c) 采取必要措施，确保对土著人民使用武力的过程中，恪守相称性原则和严格的必要性原则；

(d) 考虑废除第 30151 号法，并确保将过度使用武力、对土著人民成员造成损害的责任人绳之以法。

消除种族成见

24. 尽管采取了打击种族歧视的措施，包括针对媒体的行政措施，但委员会感到关切的是，秘鲁社会中歧视性态度仍然根深蒂固，感到遗憾地是，媒体仍继续传播对土著人民和非洲裔秘鲁人的负面刻板印象，电视节目 La Paisana Jacinta 就是一例(第七条)。

根据其先前的建议(CERD/C/PER/CO/14-17, 第 19 段)和关于打击种族主义仇恨言论的第 35 号一般性建议(2013 年)，委员会建议缔约国：

(a) 根据一般性建议采取适当措施，防止传播通过刻板印象不断丑化土著人民和非洲裔秘鲁人的消息、节目和广告；

(b) 根据互动对话期间做出的承诺，加快拟订和通过一套道德守则，要求媒体遵守这套守则，承诺尊重土著人民和非洲裔秘鲁人的尊严、身份和文化多样性；

(c) 在广大公众之中就种族歧视的不利影响开展广泛的宣传教育运动，并促进该国各种族和民族之间的相互理解和宽容。

D. 其他建议

25. 鉴于所有人权的不可分割性，委员会鼓励缔约国考虑加入 1961 年《减少无国籍状态公约》和 2013 年《美洲反对种族主义、种族歧视和相关不容忍行为公约》。

《公约》第八条的修正案

26. 委员会建议缔约国批准《公约》缔约国第十四届会议 1992 年 1 月 15 日通过并经大会 1992 年 12 月 16 日第 47/111 号决议核准的《消除一切形式种族歧视国际公约》第八条第六款的修正案。在这方面，委员会回顾大会第 61/148 号、第 63/243 号和第 65/200 号决议，其中大会强烈敦促各缔约方加快各自国内对有关本委员会筹资问题的《公约》修正案的批准程序，并迅速将其同意修正案的意見以书面方式通知秘书长。

《德班宣言和行动纲领》

27. 根据委员会关于德班审查会议后续行动的第 33 号一般性建议(2009 年)，委员会建议缔约国在将《公约》规定纳入本国立法时，应考虑到反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象世界会议 2001 年 9 月通过的《德班宣言和行动纲领》，以及 2009 年 4 月在日内瓦举行的德班审查会议的成果文件。委

员会请缔约国在下次定期报告中列入具体资料，介绍为在国家一级落实《德班宣言和行动纲领》通过的行动计划和其他措施。

宣传报告和结论性意见

28. 委员会建议缔约国向广大公众公布委员会的结论性意见，并使用缔约国的官方语言以及其他通用语言进行宣传。

结论性意见的后续行动

29. 根据《公约》第九条第一款以及经修订的委员会议事规则第 65 条，委员会请缔约国在本结论性意见通过一年内提供资料，介绍就上文第 15、第 22、第 23 和第 24 段所载建议采取的后续行动。

特别重要的段落

30. 委员会还希望提请缔约国注意上文第 8、第 14 和第 17 段内所载建议的特别重要性，并请缔约国在下次定期报告中提供详细资料，说明为落实这些建议采取的具体措施。

编写下一次报告

31. 委员会建议缔约国参照委员会第七十一届会议通过的条约专要报告提交准则(CERD/C/2007/1)，在 2016 年 10 月 29 日之前，提交第二十二次和第二十三次定期报告，并处理本结论性意见中提出的所有问题。委员会还促请缔约国遵守条约专要报告篇幅不超过 40 页的规定(见 HRI/GEN/2/Rev.6 号文件所载提交报告的协调准则，第 19 段)。
