



消除一切形式 种族歧视国际公约

Distr.: General
19 September 2019
Chinese
Original: Spanish

消除种族歧视委员会

关于墨西哥第十八至第二十一次合并定期报告的结论性意见*

1. 委员会在 2019 年 8 月 8 日和 9 日举行的第 2745 次和第 2746 次会议 (CERD/C/SR.2745 和 2746) 上审议了墨西哥以一份文件提交的第十八至第二十一次合并定期报告 (CERD/C/MEX/18-21)，并在 2019 年 8 月 23 日举行的第 2765 次会议上通过了本结论性意见。

A. 引言

2. 委员会欢迎缔约国以一份文件提交第十八至第二十一次合并定期报告。委员会赞赏与高级别代表团进行的公开和建设性对话，缔约国政府的所有部门都派代表参加了对话，委员会还感谢对话后提供的补充资料。

B. 积极方面

3. 委员会欢迎缔约国在打击种族歧视方面取得的进展，特别是采取了以下立法、体制和公共政策措施：

- 宪法承认墨西哥的非洲人后裔及其社群(2019 年)；
- 《联邦防止和消除歧视法》修正案(2018 年 6 月)；
- 建立国家土著人民研究所(2018 年)；
- 通过《2018-2024 年国家土著人民方案》；
- 由国家统计和地理研究所开展了第一次全国歧视调查(2017 年)。

4. 委员会满意地注意到，缔约国已向人权理事会特别程序任务负责人发出了访问该国的长期邀请。在这方面，委员会欢迎缔约国近年来接待了各任务负责人的大量访问。委员会尤其对土著人民权利特别报告员 2017 年 11 月访问墨西哥表示欢迎，并鼓励墨西哥确保适当遵循特别报告员的报告(见 A/HRC/39/17/Add.2)中提出的所有建议。

* 委员会第九十九届会议(2019 年 8 月 5 日至 29 日)通过。



5. 委员会欢迎墨西哥民间社会(包括土著人民和非洲人后裔当局和组织)以及国家人权委员会以口头和书面方式向委员会提交资料,积极参与报告进程。委员会鼓励缔约国继续促进与民间社会接触的机会,并加强与国家人权委员会的合作。

C. 关注的问题及建议

数据收集

6. 尽管委员会注意到缔约国为改进数据收集所做的努力,但委员会感到关切的是,缔约国仍然未能采取明确的方法收集关于人口族裔细分的可靠信息,这意味着所产生的数据仍然存在重大差异。委员会承认,2015年在两次人口普查之间进行的调查包括一个类别,使非洲人后裔能够表明自己是非洲人后裔。然而,委员会感到关切的是,该国有些地区的该类别人群并未完全认同所使用的类别术语,这妨碍了收集关于这一人口群体的可靠信息(第二条)。

7. 委员会建议缔约国继续努力改进系统的数据收集,并对系统性数据收集集中使用的身份类别和自认身份方法进行审查,以期就缔约国人口的族裔构成和人口的社会经济状况,包括在就业、教育、医疗服务和司法方面,提供可靠、最新、分类和全面的信息。委员会鼓励缔约国继续努力,让土著人民、墨西哥非洲人后裔、其他族裔群体和民间社会组织积极参与,在2020年人口和住房普查中采用适当的方法,包括在自认身份方面。委员会提请缔约国注意其关于缔约国报告人口构成的第4号一般性建议(1973年)。

种族歧视的定义

8. 委员会感到关切的是,根据代表团提供的资料,缔约国32个联邦实体中关于防止和消除种族歧视的法律没有统一包括《公约》第一条规定的所有要素(第一条)。

9. 委员会建议缔约国审查联邦法律和联邦实体的法律,以确保这些法律中所载定义和禁止事项再现《公约》第一条的内容,并涵盖法律和公共生活所有领域的直接和间接歧视行为。委员会请缔约国参考其关于《公约》第一条第一款的第14号一般性建议(1993年)。

种族仇恨和煽动种族歧视

10. 委员会重申其先前的关切(CERD/C/MEX/CO/16-17,第11段),即缔约国缺乏将《公约》第四条提及的所有行动定为刑事犯罪的立法。委员会感到关切的是,目前仍未将基于种族的动机作为加重罪行情节(第四条)。

11. 委员会敦促缔约国按照委员会先前的建议和最高法院2019年1月30日第805/2018号决定的命令,将种族歧视行为和《公约》第四条所述行动定为刑事犯罪。此外,委员会建议缔约国确保基于种族的动机被视为加重处罚情节。委员会请缔约国参考其关于《公约》第四条的第15号一般性建议(1993年)和关于打击种族主义仇恨言论的第35号一般性建议(2013年)。

机构

12. 委员会感到关切的是，尽管缔约国作出了努力，但国家防止歧视理事会没有财力、人力和技术资源来有效应对缔约国的所有种族歧视案件。此外，缔约国大多数联邦实体没有负责防止和消除种族歧视的机构(第二条)。

13. 委员会建议缔约国作出更大努力，向国家防止歧视理事会提供有效履行任务所需的人力、财力和技术资源，并采取措施确保每个联邦实体都有一个机构负责受理与种族歧视有关的申诉，并负责促进旨在消除种族歧视的政策和措施。委员会鼓励缔约国建立机制，使这些机构和国家防止歧视理事会能够相互协调。

反对种族歧视

14. 虽然委员会注意到《国家平等和不歧视方案》得以执行，但委员会感到关切的是，针对土著人民和墨西哥非洲人后裔的结构性和历史性种族歧视仍然根深蒂固，阻碍了基于平等和公平的多元文化社会的建设(第二和第七条)。

15. 委员会敦促缔约国制定一项全面的反种族歧视国家政策，包括通过一项反对种族主义和歧视的国家计划，同时确保土著人民、墨西哥非洲人后裔和仍然遭受种族歧视的其他少数群体成员积极参与政策和计划的制定和执行。委员会还建议缔约国划拨必要的人力、技术和财政资源，并建立机制，使地方、州和联邦机构能够相互协调，以确保政策得到适当执行。

对墨西哥非洲人后裔的歧视

16. 委员会欢迎缔约国努力提高墨西哥非洲人后裔的能见度，但其感到关切的是，缺乏具体资料说明缔约国正在采取哪些具体措施以确保该群体行使和享有其权利。委员会关切地注意到，非裔墨西哥人和社群继续面临歧视、高度边缘化和排斥(第一、第二和第五条)。

17. 委员会根据其关于《公约》中特别措施的含义和范围的第 32 号一般性建议(2009 年)和关于对非洲人后裔的种族歧视的第 34 号一般性建议(2011 年)，建议缔约国在墨西哥非洲人后裔的适当参与下，并考虑到该群体的具体需求，采取下列行动：

(a) 采取必要的特别措施，确保墨西哥非洲人后裔行使和享有其公民、政治、经济、社会和文化权利，以期促进该群体的社会包容以及对公共和政治生活的积极参与，包括担任决策职位；

(b) 加大努力消除对墨西哥非洲人后裔的种族歧视，并确保其免受国家机构、公职人员和任何其他个人、团体或组织的一切歧视行为。

土著人民的状况

18. 委员会感到关切的是，尽管缔约国采取了措施，土著人民仍受到种族歧视的影响，表现为贫困率和边缘化率居高不下，难以获得充分就业、教育和医疗服务(第一、第二和第五条)。

19. 委员会建议缔约国加倍努力，消除对土著人民的体制性和结构性歧视，并确保《2018-2024 年国家土著人民方案》和其他具有类似目标的政策得到实施。在作出这些努力时，缔约国应考虑到土著人民的不平等差距和具体需要，以期切实减少这一群体的贫困和不平等现象。委员会建议缔约国确保土著人民参与制定和执行旨在造福他们的社会方案。

自由、事先和知情同意

20. 虽然委员会注意到，缔约国承认土著人民有权以自由、事先、知情和文化上适当的方式被协商，但委员会关切地注意到，协商过程中仍然存在严重的缺陷。根据报告，为获得自由、事先和知情同意而进行的大多数协商并非在有关活动之前进行，未考虑到有关人民的传统、习俗、文化和必要的代表性，未提供明确、准确和文化上适当的信息，而且除此之外，往往是在威胁、定罪和骚扰的背景下进行，这意味着获得的任何同意都不是自由给予的。在这方面，委员会关切地指出，它收到了关于大型投资项目公民协商的报告，如玛雅火车和跨地峡走廊，这些项目可能影响土著人民的领土。所述协商未考虑到土著社群的意见，也未尊重国际劳工组织(劳工组织)1989 年《土著和部落人民公约》(第 169 号)的要求(第二和第五条)。

21. 委员会建议缔约国：

(a) 根据国际标准，与土著人民协商，并考虑到他们的传统和文化特点，依据保障他们有权就任何可能影响其权利的立法或行政措施进行协商的方法，制定并通过一项获得土著人民自由、事先和知情同意的法律程序；

(b) 确保在发放许可证之前，从经济发展、能源、旅游、基础设施和自然资源开发项目的制定到实施，适当尊重土著人民被协商的权利，他们的权利、土地、领土和资源可能会受到影响，需要征求他们的自由、事先和知情同意；

(c) 确保协商进程系统、及时、透明、文化上适当和安全，本着诚意进行，有关人民有适当的代表，并尊重关于土著人民权利的国际标准；确保作为这些进程的一个组成部分，对土著人民领土上的发展项目可能对环境和人权产生的影响进行独立和公正的研究；

(d) 适当考虑土著人民权利特别报告员在其报告(A/HRC/39/17/Add.2)和 2019 年 2 月关于墨西哥土著人民的协商和自由、事先和知情同意的技术说明中提出的关于事先协商的建议。

土著人民的土地、领地和资源

22. 委员会关切地注意到，缔约国没有令人满意的机制来保护、维护、开垦和归还土著人民一直以来占有或使用的土地、领土和资源。这种情况加上其他因素(包括投资和发展项目的启动)导致土著人民被迫流离失所，过度影响到他们的传统生活方式和生存手段。此外，委员会感到关切的是，气候危机的影响，例如土地和水资源的退化，可能对土著人民产生过度的影响(第二和第五条)。

23. 委员会根据其关于土著人民权利的第 23 号一般性建议(1997 年), 敦促缔约国:

(a) 与司法和农业当局及其他相关机构协调, 建立一个令人满意和有效的机制, 促进祖传土地和领土的开垦和归还, 并确保该机制拥有足够的人力、技术和财政资源;

(b) 确保保护土著人民拥有、使用、开发和充分控制其土地、领地和资源的权利, 包括依照国际标准为此提供必要的法律认可和保障;

(c) 提供令人满意的保护, 防止土著人民被迫流离失所, 同时尊重土著人民的权利、习俗、传统和文化, 考虑到《联合国土著人民权利宣言》第 10 条, 并在可能时保障返回的选择;

(d) 与土著人民协商, 具体说明促进缓解、损害或损失赔偿以及参与发展项目利益的措施; 还应具体说明减轻气候危机对他们的土地、领土和资源的影响的措施, 以保护他们的传统生活方式和谋生手段。

多种形式的歧视

24. 委员会感到关切的是, 土著妇女和墨西哥非洲裔妇女遭受多种形式的歧视, 这限制了她们获得教育、工作和文化上适当的医疗服务以及参与公共生活和决策的机会。此外, 委员会严重关切的是, 有报告称, 公共卫生机构的医务人员对寻求获得性健康和生殖健康服务的土著妇女施以歧视和暴力, 并且在某些情况下, 未获得自由和知情同意就对她们进行绝育手术(第一和第五条)。

25. 根据其关于种族歧视与性别有关的方面的第 25 号一般性建议(2000 年), 委员会敦促缔约国:

(a) 加紧努力, 同时适当考虑文化和语言差异, 打击土著妇女和墨西哥非洲裔妇女面临的多种形式的歧视, 确保她们有充分的机会获得就业、教育和医疗服务, 并能够充分参与公共事务;

(b) 确保土著妇女和墨西哥非洲裔妇女获得文化上相关的性健康和生殖健康服务, 包括加强卫生部对怀孕、分娩和产后妇女的人道、跨文化和安全护理计划;

(c) 调查医疗保健系统中对土著妇女和墨西哥非洲裔妇女的所有歧视和暴力行为, 包括非自愿绝育案例, 以便起诉和适当惩罚责任人;

(d) 为医务人员开展外联和培训活动, 以提高他们的认识, 消除医疗系统中的种族歧视, 特别是针对土著妇女和墨西哥非洲裔妇女的种族歧视。

司法系统中的歧视

26. 委员会感到关切的是, 司法系统中的腐败和缺乏透明度以及持续存在的歧视性做法, 严重阻碍了土著人民诉诸司法, 并导致他们获得适当程序和充分辩护的权利受到侵犯。此外, 委员会关切地注意到司法系统中有罪不罚现象严重, 包括与性别暴力有关的有罪不罚现象, 并强调普通司法系统和土著司法系统之间缺乏协调是土著人诉诸司法的障碍, 特别是对遭受性别暴力的土著妇女而言(第二和第六条)。

27. 委员会参照其关于在刑事司法系统的司法和运作中预防种族歧视的第 31 号一般性建议(2005 年), 建议缔约国:

(a) 通过向警官、检察官、律师、辩护人、法官以及司法和监狱系统官员提供培训, 提高他们对种族歧视负面影响的认识, 并确保《公约》的有效适用, 以消除司法和监狱系统中的种族歧视;

(b) 采取必要措施打击腐败, 确保司法系统的透明度, 以此作为打击种族歧视和保障尊重人权的手段;

(c) 加紧努力确保土著人民能够诉诸司法, 维护他们的基本权利和正当程序保障, 确保在必要时他们能够接触到懂土著语言的合格律师和能够向他们解释司法程序内容的口译员;

(d) 对所有针对土著妇女和墨西哥非洲裔妇女的性别暴力(包括性暴力)案件进行彻底调查, 确保犯罪者受到应有的惩罚, 并保障受害者能够诉诸司法以及有效和文化上适当的保护机制;

(e) 根据国际人权法, 继续努力承认、尊重和加强土著司法系统, 包括通过地方和联邦两级普通司法系统和土著司法系统当局的统一、合作和协调, 尤其是在遭受性别暴力的土著妇女诉诸司法方面。

表达自由

28. 委员会严重关切的是, 有报道称, 记者和社区宣传员的生命受到威胁, 因他们谴责侵犯人权行为, 特别是侵犯土著人民权利, 包括侵犯其领土权利。据报道, 2010 年至 2016 年期间, 对记者的袭击事件增加了 163%以上。委员会还感到关切的是, 包括土著社区广播电台在内的社区广播电台的注册过程存在官僚主义障碍, 而且广播电台运作的预算支持有限(第二和第五条)。

29. 委员会敦促缔约国对企图谋杀和骚扰或迫害记者和社区宣传员(特别是捍卫土著人民权利的记者和社区宣传员)的所有行为进行彻底调查, 并起诉和适当惩罚肇事者。委员会建议缔约国采取必要步骤, 以便利土著社区广播电台的注册过程, 并确保《联邦电信和广播法》的执行, 以便土著社区广播电台能够获得运作所需的财政支持, 因其在传播土著知识、文化和传统方面发挥着基础性作用。

人权维护者

30. 委员会深感关切的是, 人权维护者, 包括土著人民、墨西哥非洲人后裔和移民的领导人 and 权利维护者, 继续遭受暴力和威胁, 甚至生命也遭到威胁。委员会还感到关切的是, 墨西哥滥用刑事司法系统对土著人民、墨西哥非洲人后裔和移民的权利维护者进行起诉。此外, 委员会关切地注意到, 有报告称, 国家当局和私营部门的代表有时都发表声明, 质疑土著人民权利维护者工作的合法性(第二和第五条)。

31. 委员会建议缔约国:

(a) 对所有关于企图谋害人权维护者的生命、损害其人身完整或自由的报告, 以及针对土著领导人和土著人民、墨西哥非洲人后裔和移民权利维护者的暴力、威胁、骚扰、恐吓、欺凌和诽谤, 进行彻底、公正和有效的调查;

(b) 采取必要措施，包括相关的预算拨款，确保保护人权维护者和记者机制的有效运作，以便在民间社会和土著人民及墨西哥非洲人后裔代表的有效参与下，能够制定和采取有效的保护战略，其中考虑到土著人民和非洲裔墨西哥人可能特有的文化、区域和性别差异，以及一些措施所要求的集体办法；

(c) 就人权维护者所从事的重要工作开展宣传和认识运动，并让联邦和州当局公开承认这项工作，以期创造宽容的环境，保证人权维护者工作的自由，免受任何恐吓、威胁或报复。

工作条件

32. 委员会关切地注意到，墨西哥土著居民和中美洲土著移民工人(尤其是农业部门和家政服务部门)遭受歧视且劳动权利受到侵犯，从而导致劳动剥削(第二和第五条)。

33. 委员会敦促缔约国在法律上和实践中保障在农业部门和家政服务部门工作的墨西哥土著工人和中美洲土著移民享有公平和令人满意的工作条件。委员会还敦促缔约国采取适当措施防止强迫劳动，调查和起诉包括强迫劳动在内的所有劳动剥削案件，保证受害者能够诉诸司法和劳动监察系统，获得充分的保护和补救，并确保根据罪行的严重程度对责任方进行适当的起诉和处罚。

移民、寻求庇护者和难民

34. 委员会承认缔约国是一个“移民走廊”。但是，委员会感到关切的是，执行已通过的移民政策有时并不能适当确保移民和寻求庇护者(特别是儿童)的权利得到有效保护。委员会关切地注意到，非常规寻求庇护者和移民(包括有人陪伴的儿童和孤身儿童)自动被安置在所谓的移民拘留中心，那里的生活条件不令人满意。委员会还感到关切的是，国民警卫队的工作可能对移民控制产生负面影响，而且移民当局采用种族定性，导致任意拘留以及在无适当法律咨询情况下的系统性驱回。同样，它严重关切对移民的歧视和过度使用武力。最后，委员会还关切地注意到，移民大篷车现象导致针对移民的歧视性观点、种族仇恨和仇外心理引发的言论增加(第二和第五条)。

35. 委员会建议缔约国：

(a) 履行承诺，以尊重和保护移民人权的方式执行 2018-2024 年移民政策，遵守不驱回原则，并适当考虑到《安全、有序和正常移民全球契约》；

(b) 针对非正规寻求庇护者和移民制定拘留的替代办法；

(c) 确保根据《儿童和青少年权利总法》，不因移民儿童的身份而对其进行拘留，并遵守适当的照料和保护协议，同时考虑到儿童的最大利益原则；

(d) 根据国际标准，采取必要措施，确保移民拘留中心的生活条件令人满意；

(e) 评估部署国民警卫队控制移民的效果，以期将警卫队撤出这项任务，并加紧努力消除移民管理和行动中的种族定性，包括广泛分发《防止种族定性的公共行动指南》并适当遵守其戒律；

(f) 就针对移民的所有歧视行为、过度使用武力和滥用权力进行彻底调查，确保受害者能够获得有效的司法补救，犯罪者受到起诉和应有的惩罚；

(g) 采取有效措施，防止和打击媒体上煽动种族歧视和针对移民的种族主义言论。

D. 其他建议

批准其他条约

36. 鉴于所有人权不可分割，委员会敦促缔约国考虑批准其尚未批准的国际人权条约，如《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》、《儿童权利公约关于来文程序的任择议定书》、1961 年《减少无国籍状态公约》和国际劳工组织(劳工组织)《2011 年家庭工人公约》(第 189 号)。最后，委员会建议缔约国考虑批准 2013 年《美洲反对种族主义、种族歧视和相关不容忍行为公约》和 2013 年《美洲反对一切形式歧视和不容忍公约》。

后续落实《德班宣言和行动纲领》

37. 委员会参照关于德班审查会议后续行动的第 33 号一般性建议(2009 年)，建议缔约国在经由国内法律秩序执行《公约》时落实反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍行为世界会议 2001 年 9 月通过的《德班宣言和行动纲领》，同时考虑 2009 年 4 月在日内瓦举行的德班审查会议成果文件。委员会请缔约国在下次定期报告中具体说明国家贯彻执行《德班宣言和行动纲领》的行动计划和其他措施。

非洲人后裔国际十年

38. 委员会参照大会宣布 2015-2024 年为“非洲人后裔国际十年”的第 68/237 号决议以及大会关于落实“十年”活动方案的第 69/16 号决议，建议缔约国与非洲人后裔组织和非洲人后裔合作制定和执行适当的措施和政策方案。委员会请缔约国参照委员会关于针对非洲人后裔的种族歧视的第 34 号一般性建议(2011 年)，在下次报告中确切说明在这一框架内采取的具体措施。

与民间社会协商

39. 委员会建议缔约国在编写下次定期报告和后续落实本结论性意见时，继续与国家人权委员会和人权保护领域的民间社会组织，特别是反种族歧视组织进行协商并加强对话。

传播相关信息

40. 委员会建议缔约国在提交报告后方便公众索取，并建议缔约国以其官方语言和常用的其他语言传播本结论性意见。

后续落实本结论性意见

41. 委员会根据《公约》第九条第一款和委员会议事规则第 65 条，请缔约国在本结论性意见通过后一年内提供资料，说明上文第 11 段(种族仇恨和煽动种族歧视)、第 21 段(b)项(自由、事先和知情同意)和第 31 段(b)项(人权维护者)所载建议的落实情况。

特别重要的段落

42. 委员会谨请缔约国注意，上文第 7、第 15、第 23、第 25 和第 35 段(e)项所载建议特别重要，并请缔约国在下次定期报告中详细说明为落实这些建议而采取的具体措施。

编写下次定期报告

43. 委员会建议缔约国在 2022 年 3 月 22 日前以一份文件提交第二十二至第二十四次合并定期报告，报告应遵循委员会第七十一届会议通过的报告准则(CERD/C/2007/1)，回应本结论性意见提到的所有问题。委员会参照大会第 68/268 号决议，促请缔约国遵守定期报告不超过 21,200 字的字数限制。
