



消除一切形式 种族歧视国际公约

Distr.: General
23 May 2018
Chinese
Original: Spanish

消除种族歧视委员会

关于秘鲁第二十二次和第二十三次合并定期报告的 结论性意见*

1. 委员会在 2018 年 4 月 25 日和 26 日举行的第 2620 和第 2621 次会议(见 CERD/C/SR.2620 和 CERD/C/SR.2621)上审议了秘鲁以一份文件提交的第二十二和第二十三次合并定期报告(CERD/C/PER/22-23)。委员会在 2018 年 5 月 4 日举行的第 2634 次会议上通过了以下结论性意见。

A. 引言

2. 委员会欢迎缔约国提交第二十二和第二十三次合并定期报告。委员会对与缔约国高级别代表团进行的坦诚和建设性对话表示满意，并对代表团在对话后提供更多资料表示赞赏。

B. 积极方面

3. 委员会欢迎缔约国于 2016 年 1 月批准《儿童权利公约关于设定来文程序的任择议定书》。

4. 委员会欢迎缔约国在审议期内采取的立法和体制措施，尤其是：

(a) 于 2017 年 1 月发布关于移民问题的第 1350 号立法令；

(b) 通过《2018-2021 年国家人权计划》；

(c) 通过《2016-2020 年全国非洲裔秘鲁人口发展计划》；

(d) 通过《跨文化方针主流化国家政策》；

(e) 通过《跨文化双语教育部门政策》和《跨文化双语教育国家计划》：2021 年愿景。

* 委员会第九十五届会议(2018 年 4 月 23 日至 5 月 11 日)通过。



5. 委员会欢迎秘鲁于 2017 年进行第十二次全国人口普查、第七次全国住房普查和对全国土著社区的第三次人口普查；对全国土著社区的人口普查包括基于自我认同原则的民族—种族项目，从而提供了有关缔约国人口组成的更完整资料。

C. 关注的问题和建议

统计资料

6. 委员会注意到，秘鲁在最近一次人口普查时纳入了一个民族—种族项目，但表示关切的是，这个项目尚未系统地纳入不同公共机构的数据收集系统，因此限制了产生可靠数据和指标的可能性，这些数据和指标本来有助于清晰和客观地体现出人口当中所有族裔群体的需要。委员会感到遗憾的是，没有详细资料说明缔约国罗姆人的处境。

7. 委员会建议缔约国确保公共机构将民族—种族项目系统地纳入行政记录和数据收集方法。委员会还鼓励缔约国就 2017 年进行的第十二次全国人口普查、第七次全国住房普查和第三次全国土著社区人口普查开展后续行动，包括进行普查后研究，并请缔约国确保在下次报告中纳入可信和全面的最新统计数据和社会经济及人权指标，按种族、肤色、世系、民族或族裔出身分类，然后将这些数据按性别、年龄、宗教、城市/农村地区，包括最偏远农村地区分类。委员会还请缔约国利用社会经济指标和统计数据说明罗姆人的情况。在这方面，委员会提请缔约国注意委员会关于缔约国报告人口组成情况的第 4 号一般性建议(1973 年)。

立法措施

8. 委员会感到关切的是，缔约国尚未在法律中对种族歧视进行明确定义，也没有明确禁止种族歧视，以纳入《公约》第一条(第一条第一款和第二条第一款(卯)项)所载所有要素。

9. 委员会基于其先前的建议(CERD/C/PER/CO/18-21, 第 9 和第 10 段)，促请缔约国审查其法律，清晰、明确地禁止种族歧视，使其符合《公约》第一条第一款规定的所有要求，并涵盖在法律和公共生活所有领域的直接和间接歧视行为。委员会还建议缔约国在刑法中明确禁止《公约》第四条中提及的行为。

体制措施

10. 委员会对秘鲁国家禁止歧视委员会和种族主义警报平台在打击种族歧视方面的工作没有成效表示关切，部分原因是没有为这些机制分配充足资金。

11. 委员会重申先前的建议(CERD/C/PER/CO/18-21, 第 12 段)，促请缔约国确保国家禁止歧视委员会和种族主义警报平台的工作取得成效，包括为此目的划拨充足的人力、技术和资金资源，同时确保适当程度的跨部门代表性。

结构性歧视

12. 委员会仍然感到关切的是，土著人民和非洲裔秘鲁人一直受到结构性种族歧视，这体现在他们难以获得就业、教育和高质量的医疗服务(第二条和第五条)。

13. 委员会重申先前的建议(CERD/C/PER/CO/18-21, 第 8 段), 促请缔约国采纳一项打击种族主义和种族歧视的综合性国家政策, 这项政策应促进社会包容, 减少影响土著人民和非洲裔秘鲁人的高度不平等和贫困状况。委员会提及关于《公约》中特别措施的意义和范围的第 32(2009)号一般性建议, 促请缔约国在民事服务的所有层面采取特别措施或平权行动, 消除对土著人民和非洲裔秘鲁人的结构性歧视。

非洲裔秘鲁人

14. 委员会欢迎缔约国通过《2016-2020 年全国非洲裔秘鲁人口发展计划》, 但表示关切的是, 该计划可能无法有效实施, 部分原因是未能为此目的划拨充足资源, 并在负责执行计划的机构之间进行充分协调。此外, 委员会感到关切的是, 非洲裔秘鲁人缺乏可见性, 委员会感到遗憾的是, 这一人群仍未获得《宪法》承认(第二条和第五条)。

15. 根据其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), 委员会建议缔约国采取必要步骤, 确保有效执行《2016-2020 年全国非洲裔秘鲁人口发展计划》, 包括为此目的划拨充足的人力、技术和物质资源, 加强非洲裔秘鲁人工作组, 作为负责执行、开展后续行动和监测该计划的机制, 并确保在不同国家和区域机构之间开展有效协调。根据对话期间提供的信息, 委员会鼓励缔约国与非洲裔秘鲁人社区进行磋商, 并在该社区的参与下, 加快国会批准近来提交的法案的进程, 该法案提出对《宪法》进行修正, 对非洲裔秘鲁人予以承认。

土著人民的土地、领地和资源

16. 委员会对缺乏保护土著人民对其土地、领地和资源的权利的有效机制感到关切。这一现象的部分原因是缺乏承认所有权和土地所有权的正当程序、土地高度集中, 以及私营实体、公司和个人对自然资源的开采, 这一现状继续不断激起严重的社会冲突。委员会还感到关切的是, 对自然资源的开发继续对土著人民的领地、土地和资源产生负面影响, 尤其导致水源污染, 使土著人民的传统生计手段受到严重影响。

17. 委员会建议缔约国:

(a) 为土著人民设立适当和有效机制, 使其能够提出有关土地的投诉并归还其祖先的领地和土地; 确保划拨适当的人力、技术和财政资源, 使该机制能够有效运作;

(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, 包括为此依照国际标准提供必要的法律认可和保障;

(c) 加紧努力, 对在土著人民领地内进行的自然资源开发项目进行及时和适当的社会和环境影响评估, 以保护其传统生计手段;

(d) 确保受影响的社区因受到的任何伤害接受赔偿, 并确保它们有机会分享此类活动带来的好处。

自愿与世隔绝或初步接触外界的土著民族

18. 委员会感到关切的是，尽管建立了土著保留地，但自然资源开发项目仍对自愿与世隔绝或初步接触外界的土著人民的物质和文化生存造成威胁，特别影响到 Isconahua、Murunahua、Mashco Piro 和 Kugapakori、Nahu 和 Nanti 保留地的土著人民(第五条)。

19. 委员会促请缔约国：

(a) 加紧努力，加快设立土著保留地；

(b) 制定和实施适当的措施，确保自愿与世隔绝或初步接触外界的土著人民，特别是那些已经受到或可能受到自然资源开发项目不利影响的土著人民的物质和文化生存。

事前协商

20. 委员会表示关切的是，立法措施中没有适用土著人民获得事前协商以征得其自由、事先和知情同意的权利。此外，委员会仍然感到关切的是，关于在土著人民领地进行的自然资源开发项目，包括采矿项目的事前协商程序存在缺陷，因为没有及时进行这种协商，向受影响的土著人民提供的信息也不足以使他们表达自由、事先和知情同意(第二条和第五条)。

21. 委员会根据其先前的建议(见 CERD/C/PER/CO/18-21, 第 14 段)，促请缔约国：

(a) 确保就可能影响他们的权利的所有行政和立法措施，与土著人民以及在适当情况下与非洲裔秘鲁人进行协商，以便获得他们的自由、事先和知情同意；

(b) 制定进行事先协商的适当方法，以获得自由、事先和知情同意，考虑受影响民族的传统和文化特点；

(c) 确保以系统、及时和合理方式，对每一项在土著人民土地或领地上进行的自然资源开发项目，包括采矿项目进行事前协商，确保为受影响的土著人民提供充足和正当的信息。

人权维护者和土著及非洲裔秘鲁人的领导者

22. 委员会对针对人权维护者，特别针对土著人民及非洲裔秘鲁人的领导者的暴力行为增多表示关切。具体而言，委员会对 Shipibo-Conibo 土著人的领导 Olivia Arévalo 近来在 Ucayali 地区被谋杀深感痛惜，遗憾有人通过自行执法对谋杀做出反应的事件。此外，委员会感到关切的是，缔约国尚未制定保护人权维护者的规章，未为此目的设立独立机制，而且设立该机制必须视可用资源而定(第二条和第六条)。

23. 委员会建议缔约国：

(a) 及时制定有效措施，防止针对人权维护者，包括针对土著人民和非洲裔秘鲁人领导者和为其维权者的骚扰、恐吓、报复和暴力行为；

(b) 建立一个保护人权维护者的独立国家机制，并制定保护他们的适当战略，同时适当考虑文化、区域和性别差异，并为这一机制的有效运作分配充足的人力、资金和技术资源；

(c) 调查所有骚扰、恐吓或报复及威胁人权维护者的行为，确保实施行为者受到应有的惩罚，特别是调查最近 Olivia Arévalo 被谋杀的案件；

(d) 采取必要措施，确保普遍的法治，防止民众自行执法；

(e) 开展宣传，提供有关人权维护者，包括土著领袖和土著人民及非洲裔秘鲁人权利维护者所从事工作的信息，并提高对其重要性的认识，旨在促进形成宽容的氛围，使他们在开展工作时免遭任何类型的恐吓、威胁或报复。

使用武力

24. 委员会仍然表示关切的是，有指控称，反对采掘项目的土著人被过度使用武力。委员会还表示关切的是，秘鲁国家警察的公正性可能因为与在土著领地运营的采矿公司缔结提供服务协定、命令在主要为土著人民居住的地区实行预防性紧急状态等因素而瓦解(第二条和第五条)。

25. 委员会重申以前的建议(CERD/C/PER/CO/18-21, 第 23 段)，并呼吁缔约国：

(a) 采取步骤，防止对土著人民和非洲裔秘鲁人社区成员过分使用武力、实施虐待及滥用权力，包括在诉诸武力时坚持相称性原则和严格的必要性原则，为执法人员提供使用武力方面的培训，利用传统机制恢复法律和秩序；

(b) 确保秘鲁国家警察部队在履行职责时完全独立、公正，考虑终止为私营公司(尤其是在土著领地作业的采矿公司)提供服务的协定；

(c) 在宣布预防性紧急状态之前，对局势进行全面分析，提供需要宣布紧急状态的正当理由，同时确保适当尊重不歧视和相称性原则；

(d) 对执法人员针对土著社区成员过度使用武力、虐待或实施暴力的所有指控进行调查，在有确凿证据的情况下确保根据行为的严重程度起诉和惩处责任者。

强迫绝育

26. 委员会欢迎缔约国就 1995 年至 2001 年期间发生的强迫绝育案件建立强迫绝育受害者登记簿，以及就土著妇女被强制绝育的案件重新启动诉讼程序的消息。然而，令委员会感到关切的是，被强迫绝育的土著妇女受害者仍然难以获得司法救助，难以进入强迫绝育受害者登记册(第六条)。

27. 根据其先前的建议(CERD/C/PER/CO/18-21, 第 22 段)，委员会促请缔约国采取必要步骤，确保被强迫绝育的受害者能够进入强迫绝育受害者登记册。委员会还促请缔约国采取必要步骤，确保立即开始对这些强迫绝育案件进行全面调查，确保责任方受到应有的惩罚，并确保受害者得到充分的赔偿。

工作条件

28. 委员会表示关切的是，虽然有报告说，亚马逊地区的土著群体成员继续遭受强迫劳动，但缺乏关于强迫劳动的官方统计数据，也没有关于强迫劳动对土著人民和其他民族或族裔群体的影响的数据。委员会还表示关切的是，妇女占大多数的家庭工人仍然受到基于族裔出身的歧视(第二条和第五条)。

29. 委员会促请缔约国：

(a) 确保第三份“打击强迫劳动国家计划”纳入具体目标和时间表，并为计划的执行划拨必要的人力、技术和物质资源；

(b) 加强打击强迫劳动国家委员会和劳动监察系统；

(c) 采取适当措施防止强迫劳动，并调查和起诉所有强迫劳动案件，确保受害者能够诉诸司法和劳动监察系统，并获得充分的保护和补救；确保根据罪行的严重程度对责任方进行应有的起诉和处罚；

(d) 加倍努力，为所有家政工人提供有效保护，确保关于家政工作的法律和条例得到严格执行，并批准国际劳工组织(劳工组织)2011年《家庭工人公约》(第189号公约)；

(e) 在下次定期报告中纳入统计数据，说明强迫劳动的实际范围，及其对土著人民、非洲裔秘鲁人和其他民族或族裔群体的影响。

政治参与

30. 委员会感到关切的是，关于促进土著人民和非洲裔秘鲁社区参与公共决策程序的措施没有发挥效力(第二条和第五条)。

31. 委员会建议缔约国确保非洲裔秘鲁人、土著人和罗姆人参与国家和地方各级政府机关和机构，包括其高级职位和决策职位，并确保他们的参与比例等于或大于在最近一次人口普查中显示的他们在总人口中所占比例。委员会还建议缔约国采取步骤，提高土著人民和非洲裔秘鲁社区成员对他们积极参与公共和政治生活的重要性的认识。

教育

32. 委员会对以下问题表示关切：实行“《跨文化双语教育国家计划》：2021年愿景”的范围有限，特别是在中学一级，部分原因是缺乏足够数量的合格教师，以及没有为此目的分配足够的资源。委员会还对属于土著人民和非洲裔秘鲁社区的儿童和青少年在获得高质量教育方面面临的困难感到关切，特别是在农村和偏远地区(第二条和第五条)。

33. 委员会建议缔约国加紧努力，确保适当执行“《跨文化双语教育国家计划》：2021年愿景”，包括为此目的划拨足够的资源，加强国家跨文化双语教育委员会，并设立一个有效机制，监测该计划的执行情况。委员会促请缔约国促进教师的岗前培训和在职培训，作为加强跨文化双语教育系统的方式之一，同时继续努力消除受教育的阻碍，并努力降低土著儿童和非洲裔秘鲁儿童的辍学率和留级率，特别是在农村和偏远地区。

对妇女多种形式的歧视

34. 委员会对非洲裔秘鲁妇女和土著妇女在缔约国继续面临多种形式的歧视感到关切，这表现在她们难以获得就业、教育和医疗服务，参与政治的机会也非常有限。委员会还对暴力侵害妇女事件发生率高表示关切，土著妇女和非洲裔秘鲁妇女受到的影响尤为严重(第五条和第六条)。

35. 委员会重申其先前的建议，促请缔约国将性别观点纳入所有禁止种族歧视的政策和战略，以制止土著妇女和非洲裔秘鲁妇女面临的多重交叉歧视。此外，委员会还建议缔约国基于跨文化方针采取措施，以保证非洲裔秘鲁妇女和土著妇女：(a) 可获得教育、就业、医疗服务、性健康和生殖健康服务；(b) 参加决策程序，尤其是事前协商进程；(c) 可诉诸司法和运用适当机制，保护她们免受基于性别的暴力侵害。委员会请缔约国注意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)。

移民的状况

36. 虽然委员会赞赏缔约国为接纳移民、寻求庇护者和难民，特别是为委内瑞拉人做出的努力，包括给予他们临时居住许可，但感到关切的是，在实际生活中，这些人成为偏见、陈规定型观念和歧视行为的受害者，难以获得基本服务，特别是医疗服务和教育(第二条和第五条)。

37. 委员会考虑到关于对非公民的歧视的第 30 号一般性建议(2004 年)，建议缔约国采取必要行动，确保保护委内瑞拉人占大多数的外国国民。具体而言，委员会促请缔约国：

- (a) 落实旨在促进移民充分参与和融入缔约国社会及尊重其权利的措施；
- (b) 开展提高认识、宣传和教育活动，以消除关于移民的不良刻板印象；
- (c) 消除在实际中妨碍获得医疗服务、教育和就业的障碍，包括确保及时发放身份证件；
- (d) 在下次定期报告中纳入有关移民的统计数据和社会经济指标。

诉诸司法

38. 委员会对关于种族歧视的申诉案件数量很少表示关切。委员会还关切地注意到，迄今为止，仅就一项关于 Azucena Algendones 的案件下发了判决，该案件仍在审理，没有上诉权。委员会还感到关切的是，尽管通过了《2016-2021 年司法系统中处境脆弱者获得司法救助国家计划》，但非洲裔秘鲁人和土著人民在诉诸司法方面仍然面临困难(第六条)。

39. 委员会考虑到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)，促请缔约国：

- (a) 采取有效措施，确保所有种族歧视的受害者能够方便和迅速获得有效的法律补救和赔偿；
- (b) 确保土著人民和非洲裔秘鲁人社区能够诉诸司法，并确保他们的基本权利和正当程序保障得到遵守，包括为此增加口译员数量和获得免费法律援助的机会；
- (c) 定期为警察、检察官、律师、公诉人、法官和司法人员提供培训，提高他们对种族歧视的负面影响的认识，并确保有效适用《公约》。

种族偏见

40. 委员会对土著人民和非洲裔秘鲁人社区成员仍然是媒体、工商界、甚至政府官员种族偏见的受害者深感关切。委员会感到遗憾的是，电视节目仍然通过“La Paisana Jacinta”和“El Negro Mama”等角色，宣传负面偏见(第七条)。

41. 委员会重申其先前的建议(CERD/C/PER/CO/18-21, 第 19 段), 促请缔约国采取适当步骤, 防止通过刻板人物形象, 传播对土著人民和非洲裔秘鲁人长期污名化的信息、节目和广告。委员会还促请缔约国开展广泛的宣传活动, 教育和提高公众对种族歧视不利影响的认识, 并促进对国内不同种族和族裔群体的理解和宽容。委员会提请缔约国注意其关于打击种族主义仇恨言论的第 35 号一般性建议(2015 年)。

D. 其他建议

批准其他条约

42. 鉴于所有人权的不可分割性, 委员会鼓励缔约国批准《旨在废除死刑的公民权利和政治权利国际公约第二项任择议定书》和《经济、社会及文化权利国际公约任择议定书》, 以及 2013 年《反对种族主义、种族歧视和相关不容忍形式美洲公约》和《反对一切形式的歧视和不容忍行为美洲公约》。

对《公约》第八条的修正

43. 委员会建议缔约国批准 1992 年 1 月 15 日《公约》缔约国第十四次会议通过并经大会第 47/111 号决议核准的《公约》第八条第六款修正案。

《德班宣言和行动纲领》

44. 委员会根据其关于德班审查会议后续行动的第 33(2009)号一般性建议, 建议缔约国在将《公约》的规定纳入其国内法时, 考虑到 2001 年 9 月在反对种族主义、种族歧视、仇外心理和有关不容忍行为世界会议上通过的《德班宣言和行动纲领》, 以及 2009 年 4 月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载入这方面的具体信息。

非洲人后裔国际十年

45. 根据关于宣布非洲人后裔国际十年(2015-2024 年)的大会第 68/237 号决议和关于十年活动方案的大会第 69/16 号决议, 委员会建议缔约国制定和执行适当的措施和政策方案。委员会请缔约国在下次定期报告中详细说明在这方面采取的具体措施, 同时考虑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)。

传播报告和结论性意见

46. 委员会建议缔约国从提交报告即刻起, 即向公众发布其报告, 并以缔约国的官方语言和其它通用语言散发本结论性意见。

与民间社会的协商

47. 委员会建议缔约国在编写下次定期报告和落实本结论性意见时，与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扩大对话。

结论性意见的后续行动

48. 委员会根据《公约》第九条第一款和经修订的委员会议事规则第 65 条，请缔约国在通过本结论性意见后一年内提供资料，说明为落实第 23(c)、25(d)和 27 段所载建议采取的后续行动。

特别重要的段落

49. 委员会还希望提请缔约国注意第 13、第 31 和第 41 段所载建议的特别重要性，并请缔约国在下一次定期报告中提供详细资料，说明为落实这些建议采取了哪些具体措施。

编写下次报告

50. 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具体报告准则 (CERD/C/2007/1)，于 2022 年 10 月 29 日之前以单一文件的形式提交第二十四和第二十五次定期报告，论述本结论性意见中提出的所有要点。根据大会第 68/268 号决议，委员会促请缔约国遵守定期报告 21,200 字的篇幅限制。