



土著问题常设论坛

第十届会议

2011年5月16日至27日，纽约

临时议程* 项目7

常设论坛今后的工作，包括经济及社会理事会
的问题和新出现的问题

关于1997年《吉大港山区协定》执行情况的研究

特别报告员提交的报告

摘要

在2009年第九届会议上，常设论坛任命其成员 Lars-Anders Baer 先生担任特别报告员，对1997年《吉大港山区协定》的执行情况进行研究。报告员于2010年9月访问孟加拉国，并会见了包括外交部长和吉大港山区事务部长在内的多位政府官员。报告员感谢孟加拉国政府为研究提供支助。

本研究报告评估了《吉大港山区协定》主要规定的执行进展情况。在为了反抗对该国这一区域土著人民权利的侵犯和压制而发动的低强度游击战争持续25年之后，孟加拉国政府与土著政党 Parbatya Chattagram Jana Samhati Samiti 于1997年12月2日签署了该协定。

* E/C.19/2011/1。



目录

| | 页次 |
|--------------------------------------|----|
| 一. 导言 | 3 |
| 二. 签署《吉大港山区协定》的背景 | 4 |
| 三. 国际框架 | 5 |
| A. 联合国土著人民权利宣言 | 5 |
| B. 劳工组织第 107 号公约 | 5 |
| C. 与和平解决冲突有关的问题 | 6 |
| D. 暴力和军国主义 | 6 |
| 四. 《吉大港山区协定》 | 6 |
| 五. 执行《吉大港山区协定》的政治承诺 | 7 |
| 六. 《吉大港山区协定》主要规定的执行情况 | 8 |
| A. 部族居住区 | 8 |
| B. 立法 | 8 |
| C. 协定执行委员会 | 8 |
| D. 山区地方政府理事会/山区地方理事会 | 8 |
| E. 吉大港山区区域理事会 | 9 |
| F. 土地 | 10 |
| G. 非军事化 | 11 |
| H. 难民和境内流离失所者的返回和恢复 | 12 |
| I. 吉大港山区事务部 | 13 |
| 七. 《吉大港山区协定》执行情况及其对该区域形势的影响的评估 | 13 |
| 八. 建议 | 15 |

一. 引言

1. 吉大港山区位于孟加拉国东南部，居住着 11 个土著群体，¹ 人口约 50 万，² 他们在语言、文化、体貌、宗教、服饰、饮食习惯、建筑和耕作方法方面与大多数孟加拉人明显不同。1976 年，土著人民政党 Parbatya Chattagram Jana Samhati Samiti 的武装分支 Shanti Bahini，对孟加拉国政府发起了低强度游击战争，以回应对其自治权的侵蚀、拒绝宪法承认，以及否认他们在政治、经济和社会上的被边缘化。1997 年，孟加拉国政府和 Parbatya Chattagram Jana Samhati Samiti 签署了《吉大港山区协定》。该协定承认吉大港山区是一个部族居住区，承认该区域的传统治理体系和酋长职能，并且规定了区域自治的组成部分。

2. 现在，距《吉大港山区协定》签署已有 13 年。然而，许多规定仍然没有得到执行，或只是部分执行，包括某些重要条款，如土地争端的解决、非军事化以及向地方机构移交权力。历届政府均未能充分执行该协定，对该区域土著人民造成重大影响，因此，立即在该区域土著人民的参与下采取切实措施落实《协定》至关重要。

3. 作为规定某种形式土著自治的示范协定，该协定，包括其执行进程都提供了宝贵的经验。吉大港山区案例之所以重要，还因为它揭示了在执行和平条约过程中的种种挑战，说明了拖延执行如何导致持续而普遍的人权侵犯、暴力冲突和军事控制。因此，土著问题常设论坛第九届会议任命 Lars-Anders Baer 先生担任特别报告员，³ 编写供论坛第十届会议审议的本研究报告。

4. 本研究报告介绍了有关土著人权利和暴力冲突的国际框架；签署《协定》的背景；关于其主要部分的简介；执行《协定》的政治承诺；其主要规定的执行情况；到目前为止《协定》执行情况的总体评估，包括对该区域局势的影响；以及对相关利益攸关方的建议。

¹ 尽管《吉大港山区协定》没有使用“土著人民”一词，而是使用了“upajati”（字面意思为“次级民族”或“次级族裔群体”），但本报告仍采用“土著人民”，该词语在孟加拉语中对应的是“adibashi”，因为土著人民自身和孟加拉国政府以及大部分孟加拉公民和媒体正在越来越多地使用“土著人民”一词。还应当注意，许多法律、法令和方案也使用“土著人民/adibashi”一词，包括 1900 年《吉大港山区条例》、2010 年《金融法》、2010 年《少数民族文化机构法》以及 2010 年《减贫战略文件》。这些土著群体包括巴乌人、查克人、查克马人、库米人、坚人、卢沙伊人、马尔马人、姆罗人、潘卡阿人、坦常亚人和特里普拉人。自英治时期（1860-1947 年）以来，少数土著移民（包括桑塔尔人、阿奥米亚人和尼泊尔-廓尔喀人）也把该区域作为其居住地，但是其土著人民的地位没有得到法律承认。

² 依据 1991 年人口普查。

³ 报告员也是国际吉大港山区委员会成员 (<http://www.chtcommission.org/>)。

二. 签署《吉大港山区协定》的背景

5. 在英国统治前，吉大港山区实行一种相对非正式的自治制度，这种管治制度被认为是独立的。英国对该区域的影响是逐步渗入的。在受英国影响的时期，该区域拥有受 1900 年《吉大港山区条例》保护的自治管理区的特殊地位，特别是《条例》严格控制非山区人口进入和居住，并且禁止将土地出售和转让给非土著人。⁴ 在英国殖民时期和巴基斯坦统治初期，吉大港山区在许多宪法安排中都被视为特别管理区，⁵ 包括 1919 年《印度政府法案》、1935 年《印度政府法案》以及 1956 年和 1962 年《巴基斯坦宪法》。不过，1963 年的宪法修正案取消了特殊地位和移民限制。1971 年孟加拉国脱离巴基斯坦获得独立，1972 年在通过孟加拉国第一部宪法时拒绝了土著人民提出区域自治和恢复特别宪法保障的要求。

6. 拒绝宪法承认以及多年来的政治、经济和社会边缘化，致使土著政党 Parbatya Chattagram Jana Samhati Samiti 的武装分支 Shanti Bahini 在 1970 年代初对孟加拉国政府发起了低强度游击战争，1975 年后战事激化。当时创始领导人 Bangabandhu Sheikh Mujibur Rahman 被军事人员暗杀，军事政权在政变中掌握了权力。作为戡乱措施，1979 年至 1984 年实施了一项政府迁徙方案，约 40 万孟加拉人迁入吉大港山区，而该地区在修建卡普泰水坝之后土地已经稀缺。卡普泰水坝于 1963 年竣工，淹没了该区域 40% 的可耕地，十多万土著人流离失所，其中许多人长期在印度避难。

7. 迁徙方案极大地改变了吉大港山区的人口构成；该区域孟加拉人的比例从 1974 年的 26% 升至 1981 年的 41% (1951 年孟加拉人只占人口的 9%)。此外，孟加拉人非法占据土著人大面积的土地。土著居民被迫迁居到“示范村”，不能居住在土著人迁移或逃离后留下的土地上的孟加拉人被安置在“集体村庄”，通常与作为军事保护屏障的军营毗邻。被迫迁居和非法占领土著人土地进一步加剧了冲突，这一问题也成为土著人同孟加拉定居者及军队冲突的主要根源。⁶

8. 历届政府试图通过军事手段解决内在的政治和族裔问题，吉大港山区在短时期内高度军事化。据估计在整个吉大港山区有 500 多座军营。1980 年，有约 3 万人的正规部队和准军事化部队驻扎在该区域，1976 年到 1980 年，警察局数量在四年里翻了一番。

⁴ 1900 年《吉大港山区条例》在经过多次修正后，时至今日仍符合法律，构成该区域特别法律和管理制度的基础。

⁵ 被称为“落后山区”、“豁免区”或“部落地区”。

⁶ Jenneke Arens 和 Kirti Nishan Chakma, “吉大港山区土著人的斗争”，《失望与希望：吉大港山区是孟加拉国民族主义者的盲点》，Naeem Mohaiemen 等编辑，Drishtipat Writers' Collective (2010 年，达卡)。

9. 作为戡乱以及随后军事化的余波，该区域发生了广泛而系统侵犯土著居民人权的事件，这些暴行主要由孟加拉国安全部队所为，其中包括非法杀害、未经审判而关押、酷刑、强奸、破坏房屋和财产以及强行占据其世代居住的土地。⁷ 在戡乱时期，约 7 万土著人逃往印度，约 10 万土著人成为境内流离失所者。

10. 这场半民间、半军事的冲突持续到 1990 年代。直到 1997 年，随着孟加拉国政府与 Parbatya Chattagram Jana Samhati Samiti 于 1997 年 12 月 2 日签署《吉大港山区协定》，内战正式结束。尽管许多人为《协定》而欢呼，视之为一项历史性协定，但仍有部分土著人拒绝它，称其没有满足土著人的渴望，包括其对完全自治的要求。这一群体后来组成了人民联合民主阵线，并发生了土著运动中的一次深刻分裂。反对党孟加拉国民族主义党也拒不承认该协定，认为这是背叛政府而倒向叛乱者。

三. 国际框架

A. 联合国土著人民权利宣言

11. 在保护土著人民权利的过程中，和平解决冲突是至关重要的。大会 2007 年 9 月 12 日通过的《联合国土著人民权利宣言》⁸ 序言部分介绍了土著人民与国家过去、现在和新出现冲突的背景，以及解决这些冲突的方向。《宣言》的条款与《吉大港山区协定》有着非常密切的关系，由此为《协定》的执行提供了一个规范性框架。土著人民有效参与，包括参与计划、政策和法律的规划和制定，对于这种协定的执行非常重要。

B. 劳工组织第 107 号公约

12. 孟加拉国批准了多项国际人权条约，包括 1957 年国际劳工组织(劳工组织)《关于土著和部族民族的公约》(《第 107 号公约》)、《消除一切形式种族歧视国际公约》、《公民及政治权利国际公约》和《经济、社会、文化权利国际公约》。

13. 劳工组织《第 107 号公约》仍然是一项有益文书，涉及许多对土著人民而言具有重要意义的领域。不过，必须指出，尽管孟加拉国仍是第 107 号公约缔约国，但劳工组织第 169 号公约(《关于土著和部族民族的公约》)的规定也与孟加拉国的情况相关，因为它具有鼓舞人心的价值，而且负责监督第 107 号和第 169 号公

⁷ 见大赦国际：<http://amnesty.name/fr/library/asset>。

⁸ 孟加拉国在 2007 年 9 月大会通过该宣言的表决中投了弃权票。但是，在 2009 年 8 月世界土著人民国际日上，孟加拉国总理公开表示政府支持该宣言，并且呼吁所有利益攸关方支持《宣言》的执行。

约执行情况的专家委员会弘扬了《第 169 号公约》的进取精神，并且拒绝《第 107 号公约》主张取消隔离的倾向。⁹

C. 与和平解决冲突有关的问题

14. 土著人民经常卷入与主流社会的冲突中，大多是因为失去土地、领土和资源，或是被剥夺了公民、政治、文化和经济权利。¹⁰

15. 由于土著问题在联合国系统日益凸显，设立一个土著人民与国家间冲突和争端解决办法的国际论坛变得越来越迫切需要。2000 年 12 月，一个设在菲律宾的土著组织特波提巴基金会召集了一次关于解决冲突、建设和平、可持续发展和土著人民的国际会议。被称为《马尼拉宣言》的成果文件包含了关于建设和平、技术援助、调解培训和解决冲突其他办法的建议，并且承认妇女在其所在社会的和平建设方面发挥了重要作用。迄今这些建议并未得到执行，还需要联合国以及在国家一级推出冲突解决机制。¹⁰

D. 暴力和军国主义

16. 土著人民在联合国论坛反复提出的一个问题是，利用军国主义夺取对包括土地、矿产和石油在内的自然资源的控制权，并且不给予恢复和补偿。几乎在世界上所有有冲突发生的区域，土著人民都受到暴力和军国主义的严重冲击。土著领土上的军国主义对土著人民的生活方式和生存构成了直接威胁，并且对其社区产生重大影响。军国主义不只包括武装冲突，还包括强奸、性骚扰和暴力，武装部队常常将此作为针对妇女采取的策略。

17. 占领土著领土的武装部队采用的另一种策略，是通过毁谤传统权威来破坏土著社区的社会结构：失去领导，社区很容易被操控。在土著领土加紧进行军事活动还常常导致流离失所。流离失所群体没有食物、住所或保护，通常被迫迁徙到城市或其他地区。¹⁰

四. 《吉大港山区协定》

18. 《吉大港山区协定》载有四个主要部分：

(a) A 部分题为“总则”，承认吉大港山区是一个部族居住区。该部分涉及关于通过法律的承诺，并阐述了负责监督协定执行的委员会的组成细节；

⁹ 见 Raja Devasish Roy, 《1957 年劳工组织〈关于土著和部族民族的公约〉(〈第 107 号公约〉)与孟加拉国法律：比较研究》，国际劳工组织(2009 年，日内瓦)。

¹⁰ 见经济和社会事务部，《世界土著人民状况》，联合国(2009 年，纽约)。

(b) B 部分题为“吉大港山区地方政府理事会/山区理事会”，详细说明了旨在加强地方理事会现有权力并扩大其司法管辖权以纳入新主体的拟议法律修正案；

(c) C 部分题为“吉大港山区区域理事会”，规定了作为涵盖吉大港山区三个地区的区域理事会而建立的新的区域权力机构的构成情况。在区域理事会和地方理事会中，主席职位和三分之二的席位将留给土著人民；

(d) D 部分题为“复原、大赦和其他事项”，其中述及各种问题，包括国际难民、境内流离失所者和土著战士的复原，以及对游击队和其他卷入武装斗争的人给予赦免。土地和土地争端的解决问题在 D 部分和 B 部分中均有提及。

19. 必须注意到，没有制定执行《协定》各项规定的时间框架，也没有商定监督其执行情况的独立机构。¹¹ 同样重要的是，《协定》没有得到宪法保障，这意味着除其他外，反对向吉大港山区移交权力的政府都可以在理论上引入废除《协定》或至少弱化其规定的法律。

五. 执行《吉大港山区协定》的政治承诺

20. 1997 年《吉大港山区协定》签署后，人民联盟政党继续执政四年，在此期间采取一些举措以执行少数规定。孟加拉国民族主义党领导的联盟(2001 年至 2006 年)反对该协定，更倾向于以军事手段解决该区域的问题。在此期间，该区域常有人报告侵犯土著人民人权的行。在紧急状态下(2007-2008 年)，这种情况一直没有改变，尽管采取了几项积极措施，包括举行了数次由参与执行《吉大港协定》的各个委员会参加的会议。¹²

21. 2008 年底，人民联盟领导的本届“大联盟”政府凭借其选举宣言以绝对优势赢得选举，取得政权。选举宣言宣称：

1997 年《吉大港山区协定》将得到充分执行。将加大力度发展落后的部落地区，并采取特别优先方案，确保他们的权利，保护他们的语言、文化和独特的生活方式。¹³

22. 这一承诺在各种国家和国际论坛上多次得到重申，包括在 2009 年联合国人权理事会对孟加拉国进行的普遍定期审议中得到重申。¹⁴

¹¹ 关于拆除军营，时间表已经商定，但此项规定忽略。

¹² Ishtiaq Jamil 和 Pranab Kumar Panday, “前景黯淡的孟加拉国吉大港山区和平协定和土著人民的苦难”，《英联邦与比较政治学杂志》，第 46 卷，第 4 号，2008 年。

¹³ 见 http://www.albd.org/autoalbd/index.php?option=com_content&task=view&id=367&Itemid=1。

¹⁴ A/HRC/11/18/Add.1。

六. 《吉大港山区协定》主要规定的执行情

23. 鉴于篇幅有限，本次研究不可能详述《协定》每项规定的执行情况。下文将介绍对《协定》某些主要规定执行程度的简要评估。

A. 部族居住区

24. 《协定》A部分承认，必须保留吉大港山区作为部族居住区的各种特征。随着立法措施的通过，如 2001 年《吉大港山区区域理事会法》和《吉大港山区土地争端解决委员会法》，以及传统酋长和头人在该区域行政管理中继续发挥作用，已采取一些措施保护该地区的独特特征。¹⁵ 但是，来自平原地区的非土著人不断迁入该区域，转让土著人民祖辈的土地，向孟加拉定居者发放永久居住证，将孟加拉定居者列入选民名单等发展态势都明确表明，历届政府保护该地区作为部族居住区的各种特征并非真心实意。据 Parbatya Chattagram Jana Samhati Samiti 称，政府与该党谈判代表之间有一份非正式谅解备忘录，规定定居者最终将自愿搬迁。这一备忘录从未实现过，且欧洲联盟为搬迁进程提供资金的提议也遭到拒绝。

B. 立法

25. 《吉大港山区协定》提到多项关于该区域实质性立法的措施，包括根据吉大港山区区域理事会的意见和建议颁布新的法律以及修正现行的法律、法规和惯例，以使其与《协定》相一致。按照《协定》的此项规定，政府通过了 1998 年《吉大港山区区域理事会法》、1998 年《山区地方理事会法(修正案)》、2011 年《吉大港山区土著争端解决委员会法》和 2003 年《吉大港山区管理法(修正案)》。尽管立法推动和平进程的过程远未实现，但还是通过了许多法律。不过，相比之下，包括吉大港山区区域理事会条例在内的规则和条例的制定受到了阻碍。¹⁵

C. 协定执行委员会

26. 《协定》规定组建一个执行委员会，其任务是监测执行过程。委员会成员由总理、回归难民和境内流离失所者复原问题工作队主席和 Parbatya Chattagram Jana Samhati Samiti 主席提名。委员会最初于 1998 年成立，但 2001 年孟加拉国民族主义党掌权后不复存在。本届政府于 2009 年 5 月重新组建的委员会自成立以来只举行了几次会议。

D. 山区地方政府理事会/山区地方理事会

27. 1989 年《山区地方理事会法》(1989 年第十九、第二十和第二十一号法案)在地方一级设立了三个拥有同等权力的理事会，其中三分之二席位以及主席职位

¹⁵ Raja Devasish Roy, “《1997 年吉大港山区协定》执行情况”，摘自《吉大港山区：通往持久和平的道路》，Victoria Tauli Corpuz 等(编辑)，特波提巴基金会(菲律宾，2000 年)。

为部落成员保留。理事会在逾 21 个管辖区拥有有限权力，包括在教育、卫生设施、地方警务和批准土地转让方面。

28. 根据《协定》的规定对 1998 年《山区地方理事会法》进行了修正，与之前相比，理事会被赋予了更多的权力和自主权，途径是在 33 个管辖区移交理事会权力机构的事项由 21 项增至 68 项，并且增强其在土地管理、地方警务、森林、中等教育、预算和其他事项中的职权。《协定》签署之前，10 个管辖区的 15 个事项移交给山区地方理事会，自 1998 年以来，只有 3 个地区的另外 5 个事项已移交。¹⁶ 显然，许多重要事务还不在理事会的职权范围内。

29. 山区地方理事会成员由相关地区的部族和非部族永久居民选举产生。但是，除 1989 年第一次也是争议颇多的一次选举之外，¹⁷ 时至今日，理事会仍然是由政府任命人员管理，并且自《协定》签署以来没有举行过选举。与山区地方理事会选举相关的问题之一就是选民名单。《协定》规定，编制选民名单时应当只包括三个山区的永久居民，即有具体住址并且在该区域合法有效地拥有土地的个人。2001 年议会选举前编制的选民名单包含了非永久居住的孟加拉定居者，因此遭到 Parbatya Chattagram Jana Samhati Samiti 的反对。另一个问题是“永久居住”问题。鉴于该区域大部分由政府资助的孟加拉定居者都有土地登记文件，鉴于定居者所享有的许多权利是否有效问题应放在第一位，人们担心如果编制新的选民名单，许多孟加拉定居者会再次被纳入进来。因此，选民名单问题仍未解决。

30. 此外，必须确保人数较少的来自较小族裔群体的选民能够在选举其候选人时享有实际发言权。2010 年 7 月，在就 1998 年《吉大港山区区域理事会法》是否违宪的法庭判例做出终审裁决(见下文第 32 段)之后，政府宣布将举行山区地方理事会和区域理事会选举，同时考虑到选民只对来自本族裔群体的候选人投票的建议。¹⁸

E. 吉大港山区区域理事会

31. 《协定》规定设立一个区域理事会。就山区地方理事会而言，主席职位和三分之二的席位是为部族成员保留的。理事会成员由三个山区地方理事会成员间接选举产生，但是，由于没有举行过山区地方理事会选举，现任成员都是由政府任命的。吉大港山区区域理事会在发展活动、一般管理、山区地方理事会、地方政府理事会、吉大港山区发展委员会以及习惯法和社会公正等事项中负有监管和协

¹⁶ Parbatya Chattagram Jana Samhati Samiti, “吉大港山区地位和吉大港山区近况”, 2009 年 2 月 16 日(未公布)。

¹⁷ 见吉大港山区委员会, “不属于我们的生活: 孟加拉国吉大港山区的土地和人权”, (1991 年, 荷兰)。

¹⁸ 《划时代报》, 达卡, 2010 年 7 月 5 日。

调职能。此外，区域理事会还享有就涉及该区域的立法向政府提出建议的特权，但事实上，区域理事会未能有效履行其职能。¹⁹

32. 2010年4月13日，孟加拉国高等法院宣布，1998年《吉大港山区区域理事会法》因亵渎了神圣的国家统一而违反宪法，是非法的。高等法院在其裁决中还宣布，继2000年提交书面复议后，三部修正的1998年《山区地方理事会法》中有少数条款违法和违宪，²⁰其中包括规定孟加拉定居者必须获得该区域有关的传统土著酋长给予的永久居住证、未获得正当拥有土地的非土著人不得在理事会选举中投票以及允许在理事会中为土著人保留三等和四等职位三个条款。政府对此项裁决提出上诉，最高法院上诉庭在上诉听证前暂缓做出判决。

F. 土地

33. 在吉大港山区，土地被广泛视为最重要的问题。由于强行驱逐以及通过开发项目和军事占用征用土地，土著人民以惊人的速度失去并且在继续失去其世代居住的土地。为了解决与土地有关的问题，《协定》特别规定设立一个土地委员会，任务是解决土地争端，包括有权撤销给予非部族人和非当地人的土地租契。

34. 1999年任命了第一位土地委员会主席，但事实上，在2009年7月现任主席获得任命之前，该委员会一直处于停滞状态。除根据习惯法、地方传统和程序解决土地争端外，委员会还有权取消非法获得的土地所有权。委员会根据《协定》和2001年《吉大港山区土地争端解决委员会法》开展工作。但是，该法案的许多规定与《协定》相矛盾，在法案通过不久，区域理事会向政府提交了拟议修正清单，其中包括委员会主席的准否决权，并且涉及委员会对林地和名为“僻壤”的季节性可耕地的管辖范围的不确定性。⁹《土地争端解决委员会法》的修正问题是妨碍委员会正常履行职能的因素之一；土著成员商定在通过法律修正案消除《土地争端解决委员会法》与《协定》之间的差异之前不会开始工作。

35. 土地委员会近期的决定是主席在未征得委员会土著成员同意的情况下宣布的，这一行为引起了该区域土著人民和民间社会组织的猛烈抨击。最初，在土地争端解决之前宣布将在该区域进行一次地籍调查。这引发了人们的担忧——目前那些非法占领土著人土地的人将被登记为持有人，最终将成为合法所有者，而流离失所的个人和团体则被排除在调查登记之外。在该决定连续数月遭到抗议之后，政府宣布取消此次调查，并且在进行调查之间将先确定土地所有权。

¹⁹ PARBATYA CHATTAGRAM JANA SAMHATI SAMITI, 《吉大港山区协定》执行情况报告, (2004年, Rangamati); Raja Devasish Roy, 《1957年劳工组织〈关于土著和部族民族的公约〉(〈第107号公约〉)与孟加拉国法律:比较研究》, 劳工组织(2009年, 日内瓦)。

²⁰ 但是, 高等法院驳回了2007年提交的宣布《吉大港山区协定》违法的另一份诉状。

36. 此外，土地委员会呼吁受影响各方提出申诉，但却没有就此类申诉的听证程序征得委员会土著成员的同意。结果大部分申诉都是由孟加拉定居者提出的，他们通常都占据着土著人民的土地。土著人民及其主要的社会和政治组织联合抵制这一有争议的程序。随后，委员会向土著人民发出通告，请他们出席听证会，如果不出席，其案件有可能在他们缺席的情况下做出裁决。这造成了一种严重误解，认为通过这一所谓的“合法机制”，土著人民的土地权将大范围丧失。²¹

37. 关于将土地租借给非部族和非当地人用于橡胶和其他商业种植，这些土地超过十年未得到适当利用则取消租约，2009年7月，处理该区域事务的议会委员会建议取消相关租约，这涉及到三个山区的45 000多英亩土地。到2009年8月，报告称已有8 175英亩土地取消了租约，已知另有15 000英亩的土地即将取消租约。²²许多土著人民认为，这些报告缺乏事实依据，实际上只有极少数租约被取消。据称，在某些情况下，一些土地再次被租出，而不是归还给原所有者。

38. 关于按照《协定》的规定和意图归还土著人民土地，以及该协定保护该区域作为一个部族居住区的各种特征的序言部分，一个非常重要又高度敏感的问题是，孟加拉定居者自愿迁移到吉大港山区以外的地方。针对迁移进程提出了若干建议，以保护定居者尊严且促进他们得到适当恢复。²³但是，历届政府似乎没有采取任何明显举措来启动这一进程。过去，欧洲议会曾提议为迁移进程提供资助。¹⁷

G. 非军事化

39. 《协定》规定，除孟加拉国步枪队外，²⁴安萨尔(准军事部队)和村庄防卫队所有临时军营以及六处指定的永久军事设施或兵营，将分阶段从该区域撤到永久兵营，并且将为这一进程确定时限。鉴于该区域大部分侵犯土著人民人权的行为都归咎于安全部队的大量驻留，考虑到军队对于该地区民事管理和发展活动的影响，这一规定被认为是吉大港山区恢复常态的关键。

40. Parbatya Chattagram Jana Samhati Samiti估计，迄今500多个(临时)军营中已有约74个撤出，²⁵政府声称，自《协定》签署至今，已有200个军营分

²¹ 吉大港山区委员会，《总理关于 Baghaihat/Khagrachari 事件和土地委员会活动的备忘录》(2010年)。

²² http://www.thedailystar.net/newDesign/latest_news.php?nid=18725。

²³ 见 Shapan Adnan,《移民、土地让渡和族裔冲突：孟加拉国吉大港山区贫困的原因》，达卡，研究和咨询中心(2004年)；吉大港山区委员会，“吉大港山区委员会第二次会议结束”，新闻稿，2009年2月。

²⁴ 孟加拉国步枪队，边境安全部队，2011年1月23日重组为孟加拉国边防部队。

²⁵ 见 Parbatya Chattagram Jana Samhati Samiti,《〈吉大港山区协定〉执行情况报告》(Rangamati, 2004年)；Parbatya Chattagram Jana Samhati Samiti,《关于〈吉大港山区协定〉执行现状和吉大港山区整体情况的报告》(2010年2月，未公布)。

阶段撤出。²⁶ 应当指出，尽管Parbatya Chattagram Jana Samhati Samiti多次提出要求，但政府没有提供已拆除军营清单。最近一次拆除军营是在 2009 年中进行的，当时有 35 个军营被关闭。不过，据称，有些军营被其他武装部队重建或恢复。应当注意的是，从未宣布过撤销军营的时限。

H. 难民和境内流离失所者的返回和恢复

41. 《协定》规定了在叛乱期间逃往印度特里普拉邦的近 7 万名土著人的返回和恢复问题，以及因戡乱行动，包括迁移和强制驱逐而无家可归并陷入贫穷的 10 万多流离失所者的恢复问题。

42. 关于国际难民，最后一次遣返行动始于 1994 年，当时政府与土著难民领导人签署了《16 点一揽子协议》，之后在 1997 年又签署了《20 点一揽子协议》，其中概述了孟加拉国政府为从印度返回的部族回归者提供的一揽子惠益。²⁷ 《协定》规定难民遣返和恢复将持续下去。回归难民和境内流离失所者复原问题工作队有望加快这一进程。现在，所有国际难民都已返回该区域。《20 点一揽子协议》中提到的大部分经济便利，如粮食配给、用于购买建房材料和牲畜的资金，都已提供给难民。但是，仍有约 9 700 户家庭无法至少部分重新获得其原有的被孟加拉定居者或军队占据的房屋和土地。因此，这些难民不得不依靠政府的粮食配给。《协议》的一些其他规定没有得到充分执行，包括提供贷款豁免、恢复公务员在政府中的工作以及把学校和市场迁回原址。²⁸

43. 国际难民的遣返和恢复已大范围但非完全展开，但对境内流离失所者的恢复没有采取任何实际行动。境内流离失所者恢复的主要阻碍之一在于对境内流离失所者的资格存在分歧。2000 年，回归难民和境内流离失所者复原问题工作队汇编了一份清单，将 90 208 个土著家庭和 38 156 个孟加拉家庭确定为境内流离失所者，并提出了一揽子方案来解决这方面的问题。把 1979 年至 1984 年根据迁徙方案移居到吉大港山区的孟加拉定居者列入流离失所者清单，遭到了 PARBATYA CHATTAGRAM JANA SAMHATI SAMITI 和 Jumma 难民福利协会的反，他们对工作队的后续会议提出抗议。据 PARBATYA CHATTAGRAM JANA SAMHATI SAMITI 称，工作队在 1998 年的一次会议上一致决定，只把部族成员认定为流离失所者。²⁹ 2009

²⁶ <http://www.thedailystar.net/newDesign/news-details.php?nid=100422>。

²⁷ 在此之前，1983-1984 年，已有其他部族回归者团体根据口头谅解而非书面协议返回，包括从米佐拉姆邦返回数千人。

²⁸ Parbatya Chattagram Jana Samhati Samiti, 《〈吉大港山区协定〉执行情况报告》(Rangamati, 2004 年)。

²⁹ Parbatya Chattagram Jana Samhati Samiti, 《关于〈吉大港山区协定〉执行现状和吉大港山区整体情况的报告》(2010 年 2 月, 未公布)。

年工作队重组，但境内流离失所者的定义问题仍未得到解决，因此，《协定》的此项规定实际上一直没有得到执行。

I. 吉大港山区事务部

44. 为了解决与吉大港山区有关的所有重大管理和发展问题，《协定》规定设立一个负责该区域事务的独立部门，该部门由一位土著人领导，并有一个咨询委员会提供建议。1998年，吉大港山区事务部正式成立，议会中一名土著议员被任命为内阁部长，咨询委员会也同时成立。³⁰ 但是，在此后的历届政府中，部长的直接责任由总理控制，几乎该部的所有官员都是非土著人。吉大港山区事务部的土著部长都是国务部长或副部长级别的，但没有指派正式的内阁部长，直到最近情况才有所不同。此外，在有些情况下，这一部门似乎不是在为该区域土著人民的利益而工作。例如，2010年1月，该部向该区域各政府权力机构发出了一份颇受争议的信函，指示它们不要使用“adibashi”一词，而是用“upajati”¹

七. 《吉大港山区协定》执行情况及其对该区域形势的影响的评估

45. 《协定》签署已有十三年，显然许多重要规定没有得到执行或只是部分执行，尤其是涉及以下方面的规定：激活和增强民政管理，包括土著人占多数的理事会、酋长(rajās)、头人及 karbaries 的传统管理；解决土地争端；以及把被非法占领的土地归还土著人民。因此，实现《协定》的目标——即建立区域自治制度并保护这一“部族居住区”——仍任重而道远。本届政府在选举宣言中承诺，在2013年其任期结束之前将全面执行该协定，随着它的上任，重新激发了促使《协定》执行取得实质性进展的期望。但是，尽管国家和国际社会都负有义务，而且政府继续对其目标做出保证，但《协定》的关键规定仍没有得到执行。

46. 《协定》未得到执行的原因超出了执政党的能力范围。该区域仍然严重军事化，关于军队干涉该区域平民事务的指控持续不断且始终如一。据“Operation Uttoron” (Upliftment) 称，戡乱方案使权力集中在军官手中，尽管自1990年代初停火以来没有再发生过叛乱。在孟加拉国当前的政治、社会和经济环境下，军队是最有权力的机构之一，通常不受政治批评和监督，包括孟加拉国最高法院的监督。显然，凭借其广泛的权力以及对孟加拉国整个社会的影响，特别是对吉大港山区的影响，军队会继续阻挠《协定》执行方面取得实质性进展。

47. 从许多方面来看，孟加拉国是一个分裂国家。主要政党似乎很难达成一致意见。孟加拉国民族主义党从一开始就对《协定》不满，并且毫不迟疑地利用吉大港山区问题在全国争取选举优势。鉴于可能出现不利的选举结果以及主要反对党极少或根本不予支持，人民联盟几乎没有推动《协定》执行的动力。此外，孟加

³⁰ 孟加拉国民族主义党领导的政府任期(2001-2006年)内没有咨询委员会。

拉国是一个高度集权的国家，大部分重要决定都要听从达卡方面的指示。这使得官僚机构处境非常不利，无法影响政府的决策进程和政策执行过程。

48. 缺乏实质性进展加重了该区域土著人民的挫败感和幻灭感。违反《协定》精神或与之背道而驰的发展趋势和举措，使得对政府的诚意或全面执行《协定》的政治能力日渐衰弱的信心进一步削弱。

49. 不断有人报告其他类型严重侵犯人权的行为，主要是针对土著人民。这似乎表明，该区域的侵犯人权行为表现为一种长期不变的模式。侵权行为包括任意逮捕、酷刑、法外处决、侵扰人权活动家以及性侵犯。在许多情况下，这些暴力行为的实施者不受惩罚。³¹ 该区域的社区紧张局势不断升级以及土著人与定居者社区之间的暴力事件不断增多进一步引发关切，最近一次社区间暴力事件于 2010 年 2 月发生在Baghaihat和Khagrachari之间，冲突导致近 500 所房屋被烧毁，其中大部分是土著人的住所，还有至少三人被杀。军人直接参与袭击土著人住所遭到了严厉指控。³² 尽管国内和国际不断施压，要求政府进行独立公正的调查，但至今没有任何进展。

50. 尽管难以核实部队目前在吉大港山区部署的确切人数，但有军官证实，三分之一的军队部署在这一占全国领土总面积十分之一的区域。在一个没有参与战争、与邻国和平相处并且没有大范围叛乱的国家，不管以何种标准衡量，这个数量都显得过多。

51. 区域土著政治团体的内部争斗以及土著人与孟加拉定居者之间的冲突，成为在该区域继续保留军事据点以及拖延执行《协定》的理由。因此，非但没有根据《协定》规定通过全面启动向当地民政和该区域专门机构移交权力以及撤销所有临时军营来削弱军方在该区域的权力，军方的控制权反而得到了进一步加强。其中包括保留“Operation Uttoron”，这项行政命令给予了军方超越适当管辖权干预民事事务的权利。此外，除关切军事控制增强外，军方不断以所谓的安抚方案影响道路建设、粮食配给分配等发展活动，最近总理办公室武装部还提出了设立一个战略管理论坛的非正式提案。该论坛的参与者主要是军事和情报人员，³³ 其首要职责是制定综合措施、制定决策和制定涉及吉大港山区所有问题的行动计划。¹⁸

³¹ 见 Kapaeeng 基金会，《2007-2008 年孟加拉国土著人民人权报告》（2009 年，达卡）；国际土著事务工作组，《2010 年土著世界》（2010 年，哥本哈根）。

³² 见吉大港山区委员会，《总理关于 Baghaihat/Khagrachari 事件和土地委员会活动的备忘录》（2010 年）；大赦国际，《孟加拉国：调查军队在吉大港山区参与侵犯人权的指控》，新闻稿（2010 年 2 月）。

³³ 有人建议论坛成员包括武装部、国家安全情报部门、部队情报总局、陆军总部代表以及 24 步兵师、孟加拉国陆军驻大吉大港山区的高级代表。

八. 建议

52. 一直没有及时充分地执行《协定》的各项规定，也没有解决导致土著人民进一步边缘化的发展趋势，这加大了该区域重现政治动荡和族裔冲突的可能性。定居者和土著人之间的冲突以及后协定时期暴力行为再次发生，表明出现上述结果是有可能的。因此，不加拖延地执行《协定》最为重要。为此，应当在吉大港山区土著人民的积极参与下落实下文对各相关利益攸关方提出的建议：

孟加拉国政府

53. 建议孟加拉国政府：

(a) 与吉大港山区协定执行委员会协商，在剩余任期内就《吉大港协定》所有规定的执行宣布一个时限，阐述执行方法并指明负责执行的个人和/或机构；

(b) 按照《协定》的规定以及吉大港山区区域理事会的建议，通过近期修正2001年《土地争端解决委员会法》促进土地委员会尽快解决土地争端；

(c) 根据《协定》分阶段撤销该区域的临时军营，以降低过度的军事管制并缓解由此导致的紧张局势，从而恢复该区域的常态；

(d) 把通常应当由民事机构而不是现在由军队履行的职能，如发展项目和任何其他不需要特殊军事技能的其他活动，转交给民政部门 and 依据《协定》设立各个机构。应发布指示——以及相应的制裁，禁止军队参与解决土地争端以及维持正常法律和秩序，包括公路和水路检查站、林木产品检查站以及其他特有的民事活动。此外，请孟加拉国政府考虑撤销不必要的检查站和对非政府组织及外国人活动的不合理限制；

(e) 按照《协定》的规定，立即将所有商定的事项和职能转交给山区地方理事会，采取一切必要措施确保吉大港山区区域理事会在协调和监督该地区一般行政事务和发展方面以及在为政府立法建言献策方面充分履行职能；

(f) 针对牵涉军队和其他执法机构的侵害土著人民的暴力行为安排高级别、独立公正的调查，如果证据充分，将责任人绳之以法，并规定对犯罪者给予警戒性惩罚以及对受害人给予赔偿，以此方式来解决该区域侵犯人权有罪不罚的问题；

(g) 在该区域建立法律服务，并制定有效的宣传教育方案，使人权和犯罪，特别是暴力侵害妇女行为的受害人和证人能够获得司法补救；

(h) 允许联合国机构、国际、国家和地方人权机构和团体，包括国际监督机构，以及吉大港山区委员会、非政府组织和新闻媒体自由、便捷地进出该区域，

包括 Baghaihat、Sajek 联盟的其他地方、Baghaichari 县、Rangamati 区，以调查和报告对该区域侵犯人权行为的指控，并继续不受阻碍和监视地监测情况；

(i) 请联合国土著人民权利问题特别报告员和其他专题的特别报告员评估该区域局势；

(j) 在按计划对《孟加拉国宪法》进行修正时，纳入明确承认土著人民独特身份、文化和权利的规定以及配套保障条款；

(k) 正式批准《联合国土著人民权利宣言》，批准劳工组织 1989 年《第 169 号公约》和《公民及政治权利国际公约任择议定书》，并撤销对《消除对妇女一切形式歧视公约》某些条款的保留。

其他利益攸关方

54. 孟加拉国人权委员会：调查侵犯吉大港山区土著人民和其他居民权利的指控，并公布调查结果和建议。

55. 人权事务高级专员办事处以及国际和国家捐助方、联合国和人权组织：为吉大港山区土著人民提供金融工具和技术援助，使其能够与同孟加拉国已批准或加入的条约有关的政府间人权和环境条约机构接触，包括劳工组织《第 107 号公约》、《消除一切形式种族歧视国际公约》、《公民及政治权利国际公约》、《经济、社会、文化权利国际公约》、《生物多样性公约》和《联合国气候变化框架公约》。

56. 联合国秘书处维持和平行动部：在联合国支持下制定一个机制，在允许国家军事人员参与维持和平行动之前严格监督和检查他们的人权记录。

57. 孟加拉国境内的国际捐助机构：履行承诺，支持执行《吉大港协定》，确保发展尊重土著人民的政治、经济、社会和文化权利，以增进和保护该区域人权为目标，包括采用有益于直接和长期发展行动的战略做法。

土著问题常设论坛

58. 建议土著问题常设论坛：

(a) 建议维持和平行动部在联合国支持下，禁止孟加拉国安全部队中的侵犯人权者和被控侵犯人权者参与国际维持和平行动。常设论坛应重申其在第五届会议上对维持和平行动部提出的建议(E/2006/43，第 87 段)；

(b) 建议联合国开发计划署(开发署)继续在 Baghaihat 和 Sajek 联盟的其他地方、Baghaichari 县、Rangamati 区以及吉大港山区的其他相关地方开展活动，以尤其满足境内流离失所的土著人在教育、保健和生计方面的需求。论坛应鼓励开发署向其报告在吉大港山区开展的工作情况；

(c) 建议联合国儿童基金会(儿童基金会)在 Baghahat 和 Sajek 联盟的其他地方、Baghaichari 县、Rangamati 区以及吉大港山区的其他相关地方开展教育和保健活动,以特别满足境内流离失所的土著人的需求,自 1997 年《吉大港协定》签署至今,他们仍然没有得到恢复,其基本需要也一直没有得到解决。论坛应鼓励儿童基金会向其报告在吉大港山区开展的工作情况;

(d) 针对和平协定开展更深入的个案研究和比较研究,重点是导致和平协定成败的原因、因素和环境等问题,以及武装冲突对土著人民的影响,特别是对妇女儿童处境的影响;

(e) 将 2013 年第十二届会议或技术研讨会的特别主题定为土著人民领地的和平建设进程和预防冲突举措及和平协定的执行。