



防治荒漠化公约

Distr.: General
29 July 2011
Chinese
Original: English

缔约方会议

第十届会议

2011年10月10日至21日，大韩民国昌原
临时议程项目9

审议贯彻可持续发展问题世界首脑会议与
《联合国防治荒漠化公约》相关的成果和
可持续发展委员会第十八和第十九届会议
的成果的后续行动

审议贯彻可持续发展问题世界首脑会议与《联合国防治荒漠化公约》相关的成果和可持续发展委员会第十八和第十九届会议的成果的后续行动

秘书处的说明

内容提要

可持续发展问题世界首脑会议(下称“首脑会议”)强调了《联合国防治荒漠化公约》(防治荒漠化公约)的作用,称它是根除贫困的一个重要工具,因此,除了可持续发展委员会第十六和第十七届会议审议了荒漠化/土地退化和干旱以外,缔约方会议还继续在它的决定中极其重视荒漠化/土地退化和干旱与贫穷之间的关联。可持续发展委员会第十八届会议和第十九届会议分别于2010年5月3日至4日和2010年5月2日至13日举行,着重于四个主题:运输、化学品、废物管理(有害和固体废物)以及可持续消费和生产问题方案十年框架。鉴于上述问题对《防治荒漠化公约》的授权只有相当间接的关系,因此本报告着重讨论可持续发展委员会以前的专题,即荒漠化、土地和干旱及其与世界首脑会议在可持续发展和根除贫困方面的成果之间的关联。

缔约方会议第八届会议通过了“推进执行《公约》的十年战略规划和框架(2008-2018年)”(战略)、进一步强化了这种方法，它的第一个战略目标是改善受影响人口的生活条件。缔约方会议呼吁执行秘书就“战略”开展政策对话，以提高有关决策者对可持续发展委员会第十六和第十七届会议提供的机会的认识，推动他们给予支持，并予以利用。在这方面，执行秘书在国际社会亟需优先重视荒漠化/土地退化和干旱问题，加强对“战略”的支持方面，以荒漠化/土地退化和干旱、可持续发展和根除贫困之间的关联为重点，采取主动，努力消除信息空缺。为此，执行秘书为联合国大会专门讨论这种关联的一次高级别会议开展了基础性的工作。大会将于2011年9月20日举行这次会议，主题是“在可持续发展和根除贫穷的背景下处理荒漠化、土地退化和干旱问题”。会议的成果文件将转交缔约方会议第十届会议，以采取进一步的行动。

因此，缔约方会议不妨注意大会高级别会议的成果，并就如何将通过的各种政策转化为具体活动的问题提供指导。

目录

	段次	页次
一. 授权.....	1-7	4
A. 可持续发展问题世界首脑会议的成果	2	4
B. “推进执行《公约》的十年战略规划和框架 (2008-2018年)”和缔约方会议的决定.....	3-4	4
C. 可持续发展问题世界首脑会议第十六届和 第十七届会议的成果	5	4
D. 缔约方会议第九届会议主席团	6-7	5
二. 落实和执行与荒漠化、土地退化和干旱问题，可持 续发展和根除贫穷之间的关联有关的授权.....	8-22	5
A. 联合国秘书长关于执行《公约》的报告	8-9	5
B. 千年发展目标首脑会议	10	5
C. 《联合国防治荒漠化公约》和联合国开发计 划署的联合报告——“被遗忘的十亿人：旱 地千年发展目标的成就”	11-13	6
D. 大会关于执行《联合国防治荒漠化公约》的 第 65/160 号决议.....	14	6
E. 高级别会议的筹备	15-16	6
F. 为秘书长的背景文件准备材料	17-22	7
三. 结论和建议	23-26	8

一. 授权

1. 执行秘书在采取这些主动行动方面的授权主要来源于首脑会议的成果、可持续发展委员会第十六和第十七届会议的成果、“战略”、缔约方会议的决定以及缔约方会议主席团的指导。

A. 可持续发展问题世界首脑会议的成果

2. 《约翰内斯堡执行计划》突显了荒漠化与贫穷之间的关联，强调《防治荒漠化公约》作为根除贫穷的重要工具可发挥的作用。《约翰内斯堡执行计划》呼吁各级采取行动，“通过对改进的气候和天气资料与预测，预警体系、土地和自然资源管理、土地管理、农业耕作方式和生态系统保护的利用，以防治荒漠化、减轻干旱和洪水灾害，扭转和尽量减少目前土地和水资源的退化趋势，包括提供充足和可预测的资金，执行《联合国关于在发生严重干旱和/或荒漠化的国家特别是在非洲防治荒漠化的公约》，作为消除贫困的重要工具之一”。

B. “推进执行《公约》的十年战略规划和框架(2008-2018 年)”和缔约方会议的决定

3. 秘书处在处理荒漠化、土地退化和干旱与根除贫穷之间关联的主动行动方面的授权也来源于“战略”。该战略强调“必须高效率地执行《公约》这一防治、控制和扭转荒漠化/土地退化、促进减贫，同时推动可持续发展的手段”。其第一个战略目标是改善受影响人口的生活条件，而《防治荒漠化公约》缔约方决定的第一个影响指标则是增加受影响地区生活在贫困线以上的人口比例。

4. 缔约方会议第 3/COP.8 号决定第 22 段以及第 7/COP.9 号决定要求执行秘书考虑开展政策对话，提高有关决策者对“战略”的认识和支持，并利用可持续发展委员会第十六和第十七届会议提供的机会。显而易见，这一指导明确鼓励执行秘书利用可持续发展委员会第十六和第十七届会议产生的机会，但也意味着必须探讨其他有关论坛提供的可能性。

C. 可持续发展委员会第十六和第十七届会议的成果

5. 可持续发展委员会第十六和第十七届会议的成果还强调“土地在实现贫困中发挥关键的作用”。在这方面，可持续发展委员会第十七届会议大力鼓励采取行动，拟定各种政策措施，以减少土地退化，这一也有助于根除贫穷。

D. 缔约方会议第九届会议主席团

6. 第九届缔约方会议主席团分别于 2010 年 6 月 23 和 24 日以及于 2011 年 5 月 23 和 24 日在布宜诺斯艾利斯举行了会议。这两次会议也提供了指导，支持联大于 2011 年 9 月举行为期一天的高级别会议的原则，以便在全球可持续性的背景下处理荒漠化/土地退化和干旱。

7. 根据上文第 6 段所述的指导，执行秘书采取了一些主动行动，为联大第六十六届会议期间在 2011 年 9 月 20 日举行高级别会议作出了贡献。执行秘书采取的主要行动有：向各种报告和会议成果提供各种各样的材料，包括向千年发展目标首脑会议的成果提供材料，尤其是与联合国开发计划署(开发署)合作编写提交“被遗忘的十亿人”报告。

二. 落实和执行与荒漠化、土地退化和干旱问题，可持续发展和根除贫穷之间的关联有关的授权

A. 联合国秘书长关于执行《公约》的报告

8. 为了有效落实关于荒漠化和根除贫穷之间关联的这些规定，联合国秘书长提交大会第六十五届会议关于《公约》执行情况的年度报告强调说，荒漠化/土地退化和干旱是当代最紧迫的全球环境挑战之一，可能会破坏可持续发展取得的成果。报告指出，荒漠化/土地退化和干旱造成粮食不安全，破坏社会稳定，加剧贫穷，恶化气候变化。报告强调说在全世界旱地生活的十亿多人也属于最贫穷、最弱势的人群，表明他们在气候变化的冲击中首当其冲，是最为无能为力应付这种冲击的。报告指出，生活在全世界旱地上的穷人在实现千年发展目标中被落在了后面，还指出，国际社会必须优先解决这种情况，并呼吁世界领导人重新作出承诺，继续在政治上着重于这些问题。

9. 因此，秘书长建议大会考虑在第六十六届会议一般性辩论的前夕在全球可持续性的背景下举行一次为期一天的高级别会议。

B. 千年发展目标首脑会议

10. 为了突出贫穷与荒漠化之间的关联，执行秘书还在大会第六十五届会议开始前于 2010 年 9 月 20 至 22 日举行的千年目标首脑会议上，特别是在成果文件中突出强调这个问题。由于上述努力，成果文件载入了参加大会的国家元首和政府首脑关于支持执行《公约》的重要表述。它还呼吁国际社会采取积极行动，解决荒漠化和土地退化的根源及其对贫穷的影响。

C. 《联合国防治荒漠化公约》和联合国开发计划署的联合报告——“被遗忘的十亿人：旱地千年发展目标的成就”

11. 报告强调荒漠化/土地退化与在旱地实现千年发展目标之间密切的内在联系。它指出，旱地人口中包括了世界上最贫穷、最饥饿、健康最差和最边缘化的人。该研究报告表明，在许多领域，穷人赖以生存的自然资源在退化，直接恶化了他们本来就水平很低的福祉。它还指出，在旱地解决贫穷问题所取得的一些成功，其原因是加强了政治承诺以及增加了目标明确的投资。报告强调，各项千年发展目标，特别是根除贫穷的目标，如果相互没有联系，是不可能实现的。要帮助穷人摆脱贫穷，就必须采取各种政策，以处理造成贫穷的各种因素：营养、缺乏教育、疾病、性别不平等，但首先是荒漠化和土地退化，特别是在旱地。

12. 该研究报告强调说，全世界政治和商业领导人长期以来一直忽视旱地。它促请他们扭转这段忽略旱地的历史，因为旱地在实现千年发展目标方面有巨大的潜力没有得到而且旱地也是经济发展方面的几个最后的重要阵地。

13. 防治荒漠化公约秘书处和开发署在 2010 年 9 月 22 日千年发展目标首脑会议期间举办了一次高级别的会外活动，以介绍联合报告的调查结果。“被遗忘的十亿人：在旱地实现千年发展目标”的调查结果被广为传播，并使人们深刻认识到：如果要实现千年发展目标，就必须解决好荒漠化/土地退化和干旱与根除贫穷之间的关联问题。该报告在联大就执行《公约》的辩论中是一个重要的参考，尤其是在大会第 65/160 号决议中。

D. 大会关于执行《联合国防治荒漠化公约》的第 65/160 号决议

14. 第 65/160 号决议呼吁在大会第六十六届会议一般性辩论之前于 2011 年 9 月 20 日举行一次为期一天的高级别会议，主题是“在可持续发展和根除贫穷的背景下处理荒漠化、土地退化和干旱问题”。大会任命执行秘书为会议的协调人。该决议还规定高级别会议的结构围绕开幕全体会议，然后在上午举行一次互动专题讨论会，下午举行第二次互动专题讨论会，然后举行闭幕全体会议。大会还决定这两次会议由国家元首或政府首脑来主持，分别由来自北方和南方的国家元首或政府首脑主持，他们由大会主席任命，同时适当考虑到地理平衡，并与区域集团磋商。

E. 筹备高级别会议

15. 为确保高级别会议的成功，执行秘书很早就开始了筹备。2011 年 2 月 2 日，他与大会第六十五届会议主席会晤，向他简要介绍执行秘书履行高级别会议协调人的授权而开展的筹备情况，并讨论确保高级别会议的成功所必要的合作问题。

16. 随后于 2011 年 5 月 26 日，执行秘书在日本与《防治荒漠化公约》秘书处和开发署合作举办的一次外交级会议上作发言，主题是“推动防治荒漠化工作：正在出现的经验教训”，以便使人们认识到这次高级别会议以及作为优先事项处理荒漠化与根除贫困的关联的必要性。他的发言认为，防治荒漠化并没有总是被认为是需要全球解决的一个挑战。他澄清说，问题是可耕地的丧失及其种植作物和支持生态系统服务的能力的消退。他警告说，如果要在 2050 年前达到粮食产量至少增加 70% 的全球粮食安全要求，那么就必须要将解决荒漠化/土地退化和干旱问题看作是一个前提条件。他还说，旱地是将来粮食安全的关键，因为许多粮食作物，例如现在的全球主食土豆、玉米、高粱、小麦和大麦等等，都产自旱地，而目前旱地在维持着达 44% 的世界耕作系统，牲畜占有量占全球牲畜总量的 50%。执行秘书告诉与会者说，今天，可耕地的丧失进度估计为历史速度的 30 至 35 倍，旱地以外的土地退化占总的退化的 78%，因此在着重于在旱地开垦退化的土地的同时也必须要预防土地退化。他最后说，实现千年发展目标，特别是根除贫穷和饥饿的目标，关键在旱地。

F. 为秘书长的背景文件准备材料

17. 作为指定的协调人，执行秘书也为大会第 65/160 号决议要求秘书长为高级别会议编写的背景文件准备材料。

18. 材料的草稿着重于荒漠化/土地退化和干旱、根除贫困与实现千年发展目标之间的密切关系。草稿说，土地退化影响全球 15 亿人，他们的生计直接要靠利用退化的地区；土地退化与贫穷有着密切的关系，因为生活很贫穷的人的 42% 居住在这些地区。该文件重申，生活在农村地区的许多人直接靠自然资源基础为生，而这些资源因荒漠化、土地退化和/或干旱而退化，对人的福祉产生了直接影响。

19. 该文件的草稿强调说，贫穷与旱地并没有必然的联系，因为人们已经在旱地上成功地居住了几千年了，旱地以谷物和牲畜的形式提供了世界上大量的食物。全球谷类的主要产地在半干旱地区，包括北美大平原、阿根廷的潘帕斯草原以及俄罗斯联邦、乌克兰和哈萨克斯坦的麦区。

20. 因此，该草稿力图解开这样一个谜，即旱地是空洞无物的贫瘠之地，经济价值很低，阻碍了向可持续发展的进步。该文件还说，土地作为自然资本有其价值，不可持续的土地利用是要付出代价的。它认为，防止土地退化和改良土地是可行的，它提请注意：在全球 24% 的土地面积越来越退化的同时，仍有 16% 的土地面积在得到改良，主要是在旱地和放牧地。

21. 该文件认为，荒漠化/土地退化和干旱的普遍存在及其与其他的全球发展挑战的关系意味着，处理这些问题的各种战略如果要对根除贫穷和实现可持续发展作出实质性贡献，那么就应该是贯穿各部门的，是相互协同的。它建议，处理荒漠化/土地退化和干旱的任何这种统一方法的最终目标应该有三个方面：(1) 改善

受影响社群的经济和社会福祉；(2) 使他们能够维持自己的生态系统服务；(3) 提高他们在管理环境(包括气候)变化方面的适应能力。

22. 在联合国秘书处于 2011 年 5 月 12 日举行的磋商期间，成员国高度赞扬防治荒漠化公约秘书处对秘书长的背景文件所作出的贡献。

三. 结论和建议

23. 执行秘书根据缔约方会议及其主席团的指导，产生自“战略”的授权、世界首脑会议以及可持续发展委员会第十六和第十七届会议的成果开展工作，它作出了积极的努力，促进专门讨论荒漠化/土地退化和干旱问题的大会高级别会议的举行，从而不仅仅是介绍了土地问题，而且还确保了国际社会对土地问题的高度重视。

24. 自从 1992 年 6 月在里约的地球首脑会议以来，在理解荒漠化/土地退化和干旱方面，包括对受影响地区的范围，都发生了很大的变化。旱地和旱地以外的肥沃土地/土壤的耗竭，对于人类是一个严重的威胁。人们在日益认识到，土壤是我们生命系统的一个关键性全球共同货物，但这种认识尚没有在决策者的头脑中扎根。荒漠化/土地退化和干旱不仅仅是地方性的问题，它们还与生物多样性、气候变化、粮食安全、饥饿和贫穷等等相关系。

25. 《防治荒漠化公约》的序言部分强调“防治荒漠化有助于实现《联合国气候变化框架公约》、《生物多样性公约》以及其他有关环境公约的目标”，“防治荒漠化和缓解干旱影响战略只有基于完善可靠的系统观测和严密精确的科学知识并不断加以重新评价才能最为有效”。但是，到目前为止，主要还是在国家一级采取对策，此外，许多受影响的国家缔约方即有旱地，也有非旱地，因此，社会经济(包括脆弱性)评估，如果不在全国范围内进行，是不会有效果的。在(次)区域和全球层面上也是如此。

26. 缔约方会议不妨考虑成员国表达的意见和高级别会议提供的指导，并将这种因素考虑进缔约方会议的成果。因此，缔约方会议不妨注意大会高级别会议的成果，并就如何开展将通过的各种政策转化为具体活动的工作提供指导。