



联合国



防治荒漠化公约

Distr.
GENERAL

ICCD/CRIC(1)/4/Add.1
18 June 2002
CHINESE
Original: ENGLISH

《公约》执行情况审查委员会

第一届会议

2002年11月18日至29日

临时议程项目3(a)

根据《公约》第22条第2款(A)项和(B)项以及
第26条审查《公约》的执行情况

审查拉丁美洲和加勒比受影响国家缔约方执行情况的
报告，包括有关参与进程以及在制订和执行
行动方案方面取得经验和结果的报告

受影响拉丁美洲和加勒比国家缔约方所交报告中的
信息综述与初步分析，以及拉丁美洲和加勒比
分区域和区域行动方案制订和执行方面的进展

秘书处的说明

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
第一部分		
受影响拉丁美洲和加勒比国家缔约方国家报告		
的信息综述与初步分析.....	1 - 92	5
一、 导言.....	1 - 10	5
二、 国家报告和新趋势概述.....	11 - 24	6
三、 国家报告所载信息的综述.....	25 - 67	8
A. 涉及民间团体、非政府组织和社区组织的参 与进程.....	28 - 38	8
B. 立法和体制框架或安排.....	39 - 45	9
C. 国内和国际两级的资源调动和协调，包括 缔结伙伴关系协议.....	46 - 50	10
D. 与其他环境公约以及适当时与国家发展战 略的联系和协同.....	51 - 54	11
E. 恢复退化的土地的措施和为减轻干旱影响 而建立预警系统的措施.....	55 - 60	12
F. 干旱和荒漠化的监测和评估.....	61 - 65	13
G. 受影响缔约方特别是受影响的发展中国家 缔约方如何获得适当技术、知识和窍门的 问题.....	66 - 67	13
四、 得到的教益.....	68 - 83	14
A. 制订和执行国家行动方案过程中得到的教益.....	68 - 80	14
B. 从报告制度中得到的教益.....	81 - 83	16
五、 结论和建议.....	84 - 92	16

目 录(续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
第二部分		
拉丁美洲和加勒比地区制订和执行分区域和区域行动方案的进展		
	93 - 189	18
一、 导言.....	93	18
二、 背景.....	94 - 101	18
三、 分区域和区域行动方案的趋向综述.....	102 - 104	20
四、 分区域行动方案的进展.....	105 - 136	20
A. 大查科美洲分区域可持续发展行动方案.....	105 - 109	20
B. 普纳美洲分区域可持续发展行动方案.....	110 - 117	21
C. 高原中美洲分区域行动方案.....	118 - 127	23
D. 伊斯帕尼奥拉分区域行动方案.....	128 - 132	25
E. 非加太/欧盟伙伴关系协定框架内防治荒漠化重点活动的融合.....	133 - 136	26
五、 区域行动方案的制订和执行.....	137 - 162	26
A. 拉丁美洲和加勒比监测荒漠化的机制和指标.....	138 - 142	27
B. 拉加区域荒漠化信息网.....	143 - 150	27
C. 拉丁美洲和加勒比一体化水域管理.....	151 - 156	29
D. 非洲和拉加区域间合作平台.....	157 - 162	30
六、 结论.....	163 - 189	31
A. 涉及民间团体、非政府组织和社区组织的参与进程.....	165 - 169	31
B. 立法和体制框架或安排.....	170 - 172	32
C. 国内和国际两级的资源调动和协调，包括缔结伙伴协议.....	173 - 176	33

目 录(续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
D. 与其他环境公约以及与相关的国家发展战略的联系和协同.....	177 - 180	34
E. 恢复退化的土地的措施和为减轻干旱影响 建立预警系统的措施	181 - 183	34
F. 干旱和荒漠化的监测和评估	184 - 186	35
G. 受影响缔约方特别是受影响的发展中国家 缔约方如何获得适当技术、知识和窍门的问题.....	187 - 189	35

附 件

一、提交了国家报告的国家缔约方名单	37
二、行动方案和国家论坛/研讨会的情况	38

第一部分

受影响拉丁美洲和加勒比国家缔约方国家 报告的信息综述与初步分析

一、导 言

1. 根据《联合国防治荒漠化公约》(《防治荒漠化公约》)第 26 条第 1 款,“每一缔约方应通过常设秘书处向缔约方会议提交它为实施本《公约》所采取措施的报告,供缔约方会议常会审议。”

2. 第 11/COP.1 号决定第 10 段(a)项具体规定了国家报告的格式和内容。《公约》秘书处与若干联合国机构协作,编制了一份《帮助指南》(ICCD/COP(3)/INF.3),目的是为编写国家报告提供通用格式、务实建议和支持。

3. 拉丁美洲和加勒比国家缔约方的首次国家报告,是为供第四届缔约方会议审查而于 2000 年初编写的。

4. 第一份综述文件(ICDD/COP(4)/3/Add.2(D))是参照拉加地区 30 个国家缔约方的国家报告编拟的,这正是当时批准了《公约》的国家数目。这些国家报告提出了在该区域执行《公约》取得的重要进展以及受到的重大制约。

5. 第一次报告工作突出表明,影响该区域各国的最重大问题是人类活动造成的,即毁林、水污染和不当的农业做法。人类活动造成了环境、社会、经济和资金上的负面影响。消除贫困,无论是将贫困作为干旱、半干旱和亚湿润干旱地区土地退化的成因或是后果,都被认为是防治荒漠化的优先任务。

6. 以解决这些问题为目标,各国为推动执行有关方案并发展处理若干环境问题的项目制订和实行了多项法规和政策。体制建设进程尤其是在最近的 4 年中有助于各国将执行《公约》纳入自己的环境框架。统计数据表明,有 53%的国家在 1997 年批准了《公约》。这一比例在 2001 年初增加到了 91%,现在,拉加地区的所有国家都已经签署和/或批准了《公约》。

7. 从体制角度看,《公约》的执行取得了重大进展。在第一次报告活动时,几乎所有国家缔约方都设立了国家协调机构,尽管有些并未投入运转。指定

了联络点，而且所有国家缔约方都为巩固执行《公约》的进程采取了政治和法律措施。

8. 但是，政治和体制措施以及上述进展并不足以防治荒漠化和干旱，还尤其需要将荒漠化和干旱纳入政府的国家议程。

9. 由于缺乏向各国传播知识和信息技术的有效机制，国家资源的使用者并不了解较好管理自然资源的基本知识和/或适当技术。

10. 对编拟国家行动方案的参与进程可给予积极评价。所有国家缔约方，尤其是国家行动方案的编制已处在先进阶段的国家缔约方，都报告了请民间社会、社区组织、非政府组织和妇女协会参与制订国家行动方案的协商和参与制订和执行地方级项目的措施。

二、国家报告和新趋势概述

11. 拉加地区各国的第二次报告活动表现出了不同于第一次报告的多种差异。在 2000 年初，各国汇编了关于为防治荒漠化而开展的所有活动的资料，包括在签署《公约》之前开展的活动。这项资料汇编活动为时 4 年。两次国家报告的主要目标是更新 2000 年和 2001 年的资料。但是，多数报告记录了各国执行情况的历史，把关于第一次报告活动之前的资料和应在第二次报告活动当中应加考虑的资料混在了一起。在很多情况下，难以弄清资料涉及的是哪段时间。

12. 在 2002 年，拉加地区签署和/或批准了《公约》的所有 33 个国家和符合得到编制报告资助的资格的所有国家，在规定的期限内总共提交了 28 份报告。

13. 多数报告都强调了在大多数国家存在的宏观经济和政策困难，在国家一级确定任务的轻重缓急时，这些困难是决定因素。一些拉加国家当前面临的经济和金融危机限制了它们执行环境政策和措施的财力。有些报告说，尽管开展了深远的经济调整和改革，这些问题仍然被列为国家发展的优先事项。然而，这些国家的议程大体上仍然是“经济”议程，对于落实防治荒漠化和干旱的政策和措施与经济发展之间的关联，缺少足够的意识。

14. 有些报告指出，与其他地区相比，干旱和荒漠化易发地区更容易受到上述因素(财政危机和政策受到的经济冲击)的影响。在干旱地区，经济、环境和社会

脆弱性尤其突出，由于缺乏财力资源，无法采取适当措施。这种情况更由于气候变化加速和种种经济困难而不断恶化。这进一步威胁了当地民众的生活。

15. 一些报告还提到，政治更迭是执行《公约》以及联络点效率的制约因素。国家联络点不断变更给执行《公约》带来了进一步的困难。

16. 多数报告明确提出，资金方面的问题是执行《公约》的重大制约。其中指出，现在缺乏有效机制，为该区域防治荒漠化和干旱的政策提供资金。国家协调机构没有充分资金，在通过和执行与《公约》有关的决定方面也没有实力地位。报告中提到，如果能够通过国际合作调拨更多资金，《公约》和防治荒漠化、土地退化和干旱的国家政策就能吸引更多的注意。

17. 各国的优先问题可分为两类。一方面，将《防治荒漠化公约》的目标纳入国家和部门政策仍被认为是重要的。在这方面已付出了不少的努力，例如，有些加勒比国家已经采取步骤，在其环境议程当中认明和建立与干旱、海岸侵蚀和土壤退化等问题有关的一个共同框架。它们还正在努力将《公约》的各项原则纳入法律和体制框架，并为生成协同作用创造有利的政策环境。

18. 另一方面，荒漠化在其他一些国家有着重大的社会和经济影响。对于已经制订了国家行动方案的国家来说，《公约》目前正处在一个新的执行阶段。主要的优先任务是一些地方级行动，如恢复退化的土地、促进水域或微盆地一级的水管理、传统知识和技术的收集和使用以及为土地使用者的小项目供资。

19. 从经济角度看，有些报告提出了一个新的问题，即自然资源服务功能的定值问题。陆地生物生产力系统和其他自然资源发挥着一种环境服务功能，应当被列入某种付费制度和/或机制。这一付费制度和/或机制将有助于自然资源的养护和可持续使用，有助于对土地退化的控制。

20. 所有报告都提到了参与进程与有效执行《公约》的关系。民间组织对这一进程的参与结成了它们相互之间的合作，应予扩大和加强。

21. 需要注意的另一方面是，本地民众对制订和执行环境和发展政策的直接参与。应当特别注意艾马拉议会方式，土著人民通过这种方式讨论了防治荒漠化的办法以及其他事项。

22. 报告一般对于评估和监测荒漠化和干旱的指标评述不多。多数国家没有开展这项工作的适足资源。

23. 有些报告提到了传统知识。已经和正在努力整理土著技术和知识，但没有提到是否对这类技术和知识在现代经济中的适用性作过评估。有些国家提到，应当用“零翻耕传统技术”和“生物量增长”替代谋利农业。

24. 只有少数报告提到了男女平等问题，原因可能是第一次报告活动已经处理过这方面的问题。

三、国家报告所载信息的综述

25. 拉加区域的各国把执行《公约》看作是解决其环境相关问题的一个组成部分。该地区的多数国家缔约方都在第一次报告中提到，它们没有可靠的资金来源、充足的人力资源、体制和法律框架以及必要的技术能力。

26. 有 18% 的报告提到，拉加区域目前面临着严重的经济困难、金融危机和结构调整。结果，用于执行特别是与环境有关的国家政策的经费陷入了危机。估计这一趋势会继续下去并向其他国家蔓延。

27. 拉加区域各国受到了土地退化、荒漠化、海岸侵蚀、干旱和自然灾害的大规模影响，也积压了很多环境和社会问题，克服这些困难和问题需要付出巨大的财力及体制和技术努力。这种状况表明，该地区各国并不是经常所说的那种“绿色地区”，也不是什么“自然天堂”。

A. 涉及民间团体、非政府组织和社区组织的参与进程

28. 报告中提到了用于参与进程的数种办法。所有这些办法都强调，参与进程对顺利执行《公约》是重要的。这种情况表明，各国都乐于鼓励不同的民间社会行为者参与执行《公约》，如非政府组织、社区组织、科学界、私营部门和各种协会。

29. 所有国家都在寻找机会推动一切主要的利害相关者参与争取可持续的成果。为此发起了多项运动，一些国家为提高公众意识而开展了纪念“世界防治荒漠化和干旱日”(6月17日)。东加勒比国家组织的一些成员国还利用增强意识运动界定其国家行动方案的优先事项。

30. 同样，编制报告也是调动该区域内各机构和民间社会的一次机会。国家缔约方中有 94% 组织了国家一级的报告论证会。

31. 在没有未曾行动防治荒漠化和减轻干旱影响的一些国家，民间社会的行为者为发起国家行动方案作出了重要贡献。民间社会各方面的宣传活动对于认定问题和优先事项起了推动作用。在有些情况下，进程取得了进展，由此而草拟了国家行动方案，目前还有待批准。

32. 参与进程的另一个方面是，非政府组织和社区组织确定了在受影响地区的重点投资。有 14% 的报告提到，各方利害相关者为项目的制订和寻求经费来源作出了直接贡献。这些组织已经能够为项目的执行获得资金。有一个国家建立了专为非政府组织和社区组织供资的机制。

33. 有 11% 的报告强调了土著社区对防治荒漠化和减轻干旱影响的参与。具体而言，结合普纳美洲可持续发展分区域行动方案设立的艾马拉议会参与了与执行《公约》和消除贫困有关的一些问题。

34. 社区一级的参与进程还在数据收集和监测自然资源管理方面发挥了作用。有一个国家报告说，地方社区参与了为开展环境评估而挑选和使用指标的工作。考虑到地方社区活动在土地退化、水资源、林业管理等方面的作用，目前正在建设地方社区的能力。

35. 有 30% 的报告提到了国际非政府组织荒漠化和干旱问题网(非政府组织荒漠化问题网)为执行《公约》作出的重要贡献。

36. 有 26% 的报告提到了性别观问题。有些国家做了一般性评论，只有一个国家为促进和改善妇女对执行《公约》和环境政策的参与采取了具体措施。

37. 最后，有一份报告提到了涉及参与进程的方式以及与协同作用和效率概念的关联的一个概念性问题。可通过更有效地协调社区参与增强这一进程。

38. 提交的报告中有 45% 强调，在参与进程中取得的进展切实推进了上述各个方面的工作。

B. 立法和体制框架或安排

39. 提出报告的国家缔约方有 48% 提到，在立法和体制框架方面，取得了三个主要方向的进展：(一) 在与荒漠化有关的领域内制订法规，如森林和水资源领

域，(二)为在防治荒漠化和干旱方面执行连贯一致的政策和规章开展了立法改革，(三)关于使用自然资源问题的法规和执法。

40. 有 15%的报告提到了关于森林和土地退化的新法律。有关议会已经通过或正在通过这些法律文书。另有 12%的报告提到了为确保正确执行现有法规而取得的进展，如区域划分、税收及与林业管理有关的其他义务。

41. 东加勒比国家组织的《环境可持续性原则圣乔治宣言》促进了协调和加强环境部门并将土地退化、干旱和海岸侵蚀定为重点问题的立法和体制改革，因此，在东加勒比各国有着重要的政治和体制影响。同样，中美洲各国签署了《中美洲环境和发展委员会特古西加尔巴议定书》，通过一个由各国联络点组成的荒漠化和干旱委员会促进采用共同办法处理包括荒漠化和干旱在内的环境问题。

42. 该区域有 6 个国家通过了国家行动方案，有 13 个国家正在制订和/或通过此类方案。也就是说，发起了国家行动方案进程的国家数目提高了 190%。

43. 显然，执行《公约》使用的是自下而上的办法。但是，40%以上的报告都提到需要设立市、省和/或县级的政治机构，制订防治荒漠化的计划。报告强调，需要便利制订新的体制措施，将已经定下的项目具体化。很多国家甚至尚未清楚界定体制安排就想取得结果，如通过国家行动方案。这种办法在国家一级是有其影响的，因为这样并没有充分考虑到为执行《公约》提供可靠资金的必要性。

44. 在干旱和海岸侵蚀由于特定的气候、环境和地理形态特点而构成严重威胁的地方，正在采用一些创新办法。按照国家行动方案，正在与开展生态系统工作尤其是维护生物多样性的其他机构建立协同关系。

45. 虽然该区域各国家协调机构的状况已有改善，但资金自主地位仍处在与第一报告期相同的低水平上。

C. 国内和国际两级的资源调动和协调， 包括缔结伙伴关系协议

46. 获得资金是该区域各国面临的一项重大挑战。多数报告都提到，尽管某些资金的可得性有所改善，但执行《公约》的资助在所有各级都仍然不足，无法预测。

47. 去年制订国家行动方案的一些国家请《公约》秘书处提供资助，以便在编写第二份报告之前完成这项工作。由于资金有限，《公约》秘书处无法向所有这些国家提供支持。有些报告强调说，迫切需要制订一项筹资战略，为支持执行国家行动方案提供资金。

48. 有 79%的报告提到了与该区域宏观经济危机以及与财务和预算困难有关的各种问题，并指出，如果不能找到更多的资金，《公约》乃至其国家行动方案的执行都将无法持续下去。将国家资源的一小部分投资于防治荒漠化的国家数目有所增加(2001/2002 年共为 1 亿 1,500 万美元，获益家庭超过 26,000 个)。

49. 通过双边国际合作为一些国家筹集了少量资金。有 3 份报告提到，需要更多的巨额款项开展有关荒漠化和土地退化的研究和项目。

50. 从概念上说，报告强调需要进一步研究自然资源与经济问题尤其是贸易之间的关系，因为陆地生态系统发挥着一种经济、社会和环境服务功能，应当设计一种机制为此种功能定值。

D. 与其他环境公约以及与相关的国家 发展战略的联系与协同

51. 各份国家报告都把国家一级协同作用看作是一个最重要的问题。其中 70%都提到，需要阐明国家一级以及各国际公约和其他政策之间的协同作用。但是，多数国家建立协同作用的实际行动仍处在初始阶段。

52. 另外还应注意有些报告中提到的将荒漠化问题纳入其他政策的意见，例如关于土地养护、水资源和林业的可持续利用、能力建设、技术转让和信息系统的政策。有两个缔约方的报告提到，成功地将荒漠化、防治土地退化和减轻干旱影响纳入了水资源政策。

53. 有 27%的报告提到了为在 1992 年于巴西里约热内卢联合国环境与发展会议上产生的各项姐妹公约之间建立起更密切工作关系而采取的具体措施，例如举行了联络点会议，进行了一次强化信息交流。一项业务关联是，利用制订生物多样性战略过程中取得的经验和知识。但是，就此例而言，由于结果存在不确定性，因此难以评估这项活动。有一份报告提出，处理荒漠化的办法应与执行《生物多样性公约》密切挂钩。可将此作为促进《防治荒漠化公约》国家行动方案与

《生物多样性公约》之间更密切关系的战略组成部分。同样，还可以与《联合国气候变化框架公约》建立起关联。

54. 《公约》秘书处向该区域的 4 个国家提供了资金和技术支持，以便通过国家会议激发各项里约公约之间的协同作用。所举行的会议表明，政策协同不可能自然实现，而只能是目标明确的努力的结果。有一个国家制订了一项协同计划。

E. 恢复退化的土地的措施和为减轻干旱影响而建立预警系统的措施

55. 有 30%的国家在报告中详述了恢复退化土地的情况。拟订出了一些重要的建议，如关于去除土壤盐碱和再造林的建议，并且执行了关于土壤管理的示范项目和核证生产活动的措施。有两个国家缔约方在国家行动方案中制订了防治土壤盐碱化和恢复盐碱化土壤的项目。

56. 仅有少数报告提到了再造林措施。有一个缔约方报告说，通过再造林方案，大约 600,000 公顷土地得到了恢复。另一些国家提到，它们正在贯彻造林方案，面积约为 20,000 公顷。有一个国家提到，正在 17,000 公顷的土地上执行一个土壤管理示范项目，帮助恢复生产力和防止人口外迁。

57. 有些国家提到了利用传统知识恢复土地的问题。由于利用了“零翻耕”和“生物量增长”等传统技术，改进了土地养护和提高了生产力，数百名农民和当地社区获得了好处。这些被认为是最佳做法，可酌情在其他地方仿效。

58. 另外还开展了其他一些重要活动，例如，制订了水资源管理战略，为出口产品签发了证书，并执行了鼓励可持续农业做法的其他项目。

59. 有 70%的报告提到了预警系统。由于干旱带来的问题在许多国家十分重要，这些国家正在努力制订预防干旱和监测干旱影响的基准和指标。

60. 有 3 个国家缔约方报告说，它们的预警系统已经投入运转。另有 4 个国家缔约方已经拟订了干旱指标，但主要由于缺乏资金，无法将干旱预报付诸实施。

F. 干旱和荒漠化的监测和评估

61. 一般而言，拉加区域的荒漠化评估正在取得稳步进展。有 7 个国家在提交第一次国家报告之时完成了关于荒漠化的评估。目前，已有 9 个国家完成了这一评估，另有 3 个国家的准备工作取得了重要进展。

62. 评估和监测荒漠化和干旱的指标被认为是了解这个问题在国家一级的实际范围的关键。有些国家已经努力开展国家评估，揭示这个问题的规模和程度以及影响生产力和人口的方式。没有制订指标的方法是一个严重的局限，但目前该区域至少有 4 个研究小组正在处理这个问题。

63. 有三个国家缔约方通过执行一个分区域项目，正在为建立一种认明和研究荒漠化过程的指标系统开展工作。目前一些政府和非政府组织正在贯彻这个项目。

64. 应当提到一个国家制订荒漠化评估的参与性方法的经验。通过“参与评估环境质量”项目，目前正在地方一级培训利害相关者查明环境变化，包括土地退化。

65. 有两份报告提到，需要利用干旱指标开展进一步研究，查清国家一级的气候变化趋势和影响。与此不同的是，有些国家，特别是中美洲和加勒比地区的国家，一直在监测干旱对其经济和人口的影响。对这些国家来说，干旱问题是高度优先事项。

G. 受影响缔约方特别是受影响的发展中国家缔约方 如何获得适当技术、知识和窍门的问题

66. 第二次报告活动中，对于适当的技术、知识和窍门仅仅是一笔带过。可通过两种来源获得适当的技术和知识：(一) 可得的传统知识和(二) 可通过国际技术合作得到的国外技术。

67. 有两份报告提到，过去广为使用的“零翻耕”和“生物量增长”的传统技术，是用以养护土地和防止自然灾害造成损失的良好做法。必须注意到，“零翻耕”技术一直被用作替代现代谋利农业的一种可行办法。

四、得到的教益

A. 制订和执行国家行动方案过程中得到的教益

68. 第一和第二次报告活动都显示，各国家缔约方目前处在执行《公约》的不同阶段，在此期间开展的行动反映出了三个不同阶段。有 6 个国家通过了国家行动方案，但由于缺乏资源，无法付诸实施。有 13 个国家正在制订或已经起草了国家行动方案。《公约》秘书处仅对其中部分国家提供了支持。其他国家正在开展研究以求弄清土地退化和干旱在国家一级的实际范围。需要为这些活动提供技术和资金支持，使《公约》在这些国家得到全面执行。

69. 一些国家缔约方重申，为了在不同法律文书之间求得标准上的一致，准备实行法律和体制改革。防治荒漠化经验较丰富的一些国家正在设法下放执行《公约》的权力。这些国家正在制订地方一级的政策，建立省市委员会，为地方项目建立供资机制，或利用地方资源执行项目。在制订国家行动方案和将方案纳入国家发展战略时，应采取有利于土地使用者的具体行动。

70. 由于气候变化的影响，低收入群体对于干旱和荒漠化的脆弱性只会有增无减。干旱、海岸侵蚀、气候变化和生物多样性损失在一些国家事关重大。因此，第二次报告活动强调了在国家行动方案中考虑这些问题的重要性，认为这是充分发挥《公约》潜力的可行战略。

71. 与制订和执行国家行动方案有关的所有方面都体现了该区域的宏观经济和政治大背景。持续不退的经济和金融危机以及各国面临的结构调整在政策脆弱性中是最主要的因素。

72. 可预测的资金来源对于执行《公约》来说至关重要。缺乏为拟订和执行国家行动方案供资的专门机制制约了《公约》的可持续执行。各国在多边和双边谈判中对于荒漠化问题没有给予足够高度的重视，所以，国际合作伙伴目前没有拿出有效机制，为执行《公约》提供资金。

73. 有些国家提到了为执行《公约》供资的创新建议，涉及到自然资源发挥的环境服务功能和为此种功能制订付费制度的必要性。这种制度也可适用于防治荒漠化。

74. 在受荒漠化和干旱影响的区域，减贫关系极大，有些报告提出了实现这一目标的创新办法。支持小型项目和/或生产活动的资金有助于家庭增收。通过土地恢复和养护提高农业产量也是减贫和防止人口外迁的一种办法。各国和国际合作伙伴应当特别注意能够创造就业和生成收入的、有经济持续力的活动。各国和国际社会还应通过《公约》提供的多种办法解决生态和社会脆弱性问题。

75. 现在有一种把执行《公约》的体制问题和法律问题分开解决的倾向。通过在地方一级建立参与性机构，执行有利于土地使用者的项目并在这方面采取具体措施，可加强自下而上的办法。

76. 参与进程在国家、分区域和区域各级执行《公约》的所有阶段仍发挥着重要和积极的作用。在多数国家中，非政府组织、社区组织和自然资源的使用者都为制订和执行国家行动方案作出了实际贡献，得到了承认。各国政府也在不同场合承认了这一事实，报告中均有提及。虽有这些改善，但仍然需要加强民间社会对于《公约》的承诺。

77. 为支持编制国家报告而开展的宣传活动和举行的讨论会创造了新的机会，首先是利害相关者有机会参加建设执行行动方案所必需的体制框架，其次是满足地方一级在执行项目方面的需要。

78. 有几个国家正在开展关于基准、指标和传统知识问题的的工作。一些研究机构至少在 4 个国家的这些领域内工作着，取得的结果可在世界范围内使用。但是，还需要付出更多的努力。必须考虑到国际合作在完成这一任务方面的作用。

79. 恢复退化的土地对于执行《公约》极其重要，国家报告第一次提出了有关这方面的量化数据。例如，有 3 个国家缔约方报告说，已经恢复了总面积为 647,000 公顷的土地。这一数字虽然不大，但却有着重要意义，说明正在为解决土地退化问题采取具体措施。

80. 报告中很少提到传统知识。“零翻耕”和“生物量增长”技术在很多国家使用，但只有两份报告提到。这些技术是使可持续农业适应市场条件的一种可行办法。

B. 从报告制度中得到的教益

81. 从该区域 33 个国家缔约方收到了 28 份报告。报告数目有限可能有几种原因，包括国际一级缺乏协助受影响发展中国家查清问题的真正承诺。这本身就说明，需要所有行为者协调一致付出更大努力，从查找问题阶段向前迈进，跨入谋求解决办法阶段。还有一些国内政治问题直接影响了报告进程，延误了一些报告的及时提交。

82. 从报告的质量可以看出，为报告工作提供的资助有限。需要得到更为准确的数据，清楚说明国家一级情况，为此，建议在国家评估荒漠化和干旱问题时使用基准和指标。《帮助指南》建议使用的格式适用于《公约》的初级阶段，因此应当予以审查和更新。

83. 多数国家报告表明，如果能够改进资料的收集和记录，就能更好地反映执行《公约》所取得的进展。另外，所收集的资料在很多情况下并没有反映出国家一级为了防治荒漠化和干旱而采取的行动。

五、结论和建议

84. 拉丁美洲和加勒比区域的国家缔约方分别处于执行《公约》的不同阶段。有些国家已经制订出了国家行动方案，进入了执行阶段。这些国家需要得到资助以落实所拟方案和执行项目。其他一些国家需要得到资金和技术支助以便完成制订国家行动方案的工作。少数几个国家尚处在初始阶段，需要得到资金和技术支助以便调动有关的机构和行为者执行《公约》。《防治荒漠化公约》秘书处经常接到请求，要求在上述所有阶段向各国提供技术和资金支持，并正在有限的可能范围内提供着协助。

85. 关于荒漠化和干旱的指标在该区域极为重要，国家缔约方和国际社会应更多地予以注意。具有投入运转的干旱预警系统的国家少之又少。有些国家制订了干旱指标，但付诸实施尚需资金，多数国家还有待制订此类指标。虽然取得了一些重要进展，但现在不能认为荒漠化指标已经进入了最后制订阶段。这反映出了这个问题固有的困难。这不是一项挑选和使用荒漠化指标的简单任务，因为需要建立起专门化的基础设施和人力资源。多数国家没有充分的可用资源。

86. 在有些国家行动方案之下，已经制订了与基准和指标有关的项目。一旦这些项目付诸实施，就可在其他国家或分区域照搬所取得的结果。有若干研究小组正在该区域开展有关基准和指标的工作，这是一项优势，应更好地加以利用。国际社会应把这些问题纳入一项合作议程。

87. 增强意识活动是为执行《公约》产生动力的一种有效办法。如上所述，各国利用了增强意识运动调动各方利害相关者，向他们表明控制土地退化和荒漠化的重要性。另外，为处理这些问题以及在有些情况下为起草国家行动方案制订大纲证明是可能的。非政府组织和其他一些组织切实有效地参与了这一进程。必须努力便利民间社会参与执行《公约》并提高其参与质量，协调所涉各方的活动。建议《公约》秘书处继续向国家增强意识活动提供支持，从而便利民间社会参与。

88. 报告突出表明了通过姐妹公约之间的协同作用执行《防治荒漠化公约》的重要性。其中的原因之一是缺乏可用资金，另一个原因是，不同的问题之间存在着关联。但是，为实现姐妹公约和环境政策之间的协同作用开展具体活动并不简单。必须制订和执行国家协同计划，因为此类计划有益于将这些公约纳入环境政策。这一进程是一种连续性努力，《公约》秘书处应保持予以重视。

89. 报告中承认，联络点的体制和业务地位不高，需要改进其技术和体制能力。应当加强各个联络点制订项目和与国家和国际组织进行谈判的能力。《公约》秘书处应在这方面发挥更为积极的作用，并提供必要资源提高联络点的能力。

90. 拉丁美洲和加勒比区域有着十分宝贵的传统知识。已经在国家和区域一级开展了相应的研究，《公约》秘书处为其中某些提供了支持。报告中提到了能够以可持续方式在区域和世界范围加以采用的多种不同技术。但是，除了“零翻耕”和生物量增长技术之外，关于将这些技术加以改造以使用现代生产模式在市场竞争条件下加以使用，仍需开展更为全面的研究。

91. 通过实施的各种活动和取得的结果，可以看出拉丁美洲和加勒比区域执行《公约》取得的进展。也就是说，投入资源的成本效益是高的，因为向该区域提供的外部资金并不多。多数国家都表示准备在执行《公约》方面向前迈进，完成国家行动方案，执行地方级项目，并筹备其他相关活动，如关于水资源和林业

的研讨会。各国家缔约方正在寻求与发达国家缔约方建立伙伴关系，争取得到可靠的资助。有几个国家已经数次为启动性支助向《公约》秘书处联系，但由于资金短缺，目前无法就所有事项向其提供援助。

92. 关于报告进程，建议努力在国家级建立起关于《公约》执行情况的数据库。这项活动应当与目前为了建立拉加区域荒漠化信息网而开展的努力相挂钩。

第二部分

拉丁美洲和加勒比地区制订和执行分区域和区域行动方案的进展

一、导言

93. 按照第 11/COP.1 号决定，国家缔约方可提供关于分区域和区域活动的信息。《防治荒漠化公约》秘书处利用得到的文件和信息，特别是 7 次区域会议、缔约方会议第五届会议和拉加区域环境部长论坛的最近 4 次会议的报告，编写了关于区域和分区域活动的本报告。

二、背景

94. 拉丁美洲和加勒比地区占世界土地面积的 15%，约为 2,000 万平方公里。人口为 5 亿 200 万，占世界人口的 7.7%。该地区在世界国内生产总值中所占的比例为 5.7%。(世界银行，1997 年)。

95. 深远的社会和经济变化造成了多种相互冲突的趋向，严重地冲击了该区域的自然资源。在多数国家内，结构改革、经济增长、经济自由化和私有化即使没有使贫困灾难恶化，也并没有使之得到解决。据联合国拉丁美洲和加勒比经济委员会介绍(2000/2001 年拉丁美洲社会概览，2001 年 9 月)，1999 年的贫困人数超过了 2 亿 1,100 万人。

96. 解决贫困是拉加地区防治荒漠化的基本条件。这要求把旨在保证经济效益、社会公平和生态完整的多种政策统一和协调起来。加强本地能力是一项艰巨的挑战，就分析和执行政策和战略而言尤其如此。

97. 今天，主要由于人的行为，该地区受荒漠化影响的土地已经超过 3 亿 2 千万公顷：不良的农业做法和用地过度、放牧过度、毁林、农业疆界的扩张除其他外造成了土壤侵蚀、化学退化、土壤板结、盐碱化和生物多样性损失。水质量和可得性的恶化不仅影响了生产力，而且，由于与水相关的疾病发生传播而造成了人的生命损失，如 1990 年代初爆发的霍乱和近期发生的登革热流行。另外，极高的城市化比率(占人口的 74%，年增长率为 2.3%)和缺少适当的全国土地管理制度加剧了土地和水使用者之间的竞争和冲突。

98. 近几十年来，为了争取可持续使用自然资源而付出的努力取得的成果不多。土地和水资源受到的压力不断加大，造成了严重的资源退化、生产力损失(同时又面临着与日俱增的食物、建材和燃料需求)、人口向城市或甚至土壤更为贫瘠和更为脆弱的地方迁移、社会结构解体、经济和政治不稳定、城乡贫困的永久化和恶化。

99. 在《公约》的执行过程中，参与性办法在区域和分区域一级都是成功的：民间社会、地方社区、非政府组织、土著群体、国家和地方机构的代表一起参加了增强意识活动，为在注意到问题的多面性的同时讨论可能的未来行动提供了机会。国际非政府组织荒漠化问题网得到了充分的承认，被认为是这一进程中的重要力量。

100. 拉丁美洲和加勒比地区荒漠化信息网是该地区各国共同建立的，被纳入了区域行动方案，这一信息网的作用对于加强所有利害相关者的参与和便利它们相互之间交流经验和信息至关重要。

101. 资金筹措仍然是最重要的问题。到目前为止筹集到的稀缺资源并不足以用来开展区域行动方案和分区域行动方案中提出的优先活动。但是，区域和分区域行动方案正在得到缓慢但稳定的实施，正在开始构建体制框架和制订增强发展中国家间横向合作的具体工作计划。尤其是在第六和第七次区域会议以及一些分区域会议上，缔约各方致力于拟订战略，以便争取捐助伙伴更多地参与区域和分区域一级的活动。

三、分区域和区域行动方案的趋向综述

102. 共有 6 个分区域行动方案：大查科美洲、普纳美洲、高原中美洲、伊斯帕尼奥拉、东加勒比群岛生物多样性和土地退化、智利/阿根廷双边性别观方案。由于缺乏资金，后两项方案尚未实施。

103. 区域行动方案包含 9 个优先项目。这些项目在国家行动方案的制订和执行方面发挥着催化作用，但由于难以获得可靠资源，仅取得了有限的进展。

104. 另外，一些区域动态因素使得有可能在分区域、区域和区域间的框架内制订新的行动。目前另有 5 项新的行动正在制订或执行的过程中：中美洲国家的协同作用、将防治荒漠化的优先行动纳入非洲、加勒比和太平洋国家集团与欧洲联盟之间通过协议建立的框架、制订加勒比地区干旱和土地退化的机制和指标、拉加地区各国的一体化水域管理、非洲与拉加地区区域间合作平台的落实。

四、分区域行动方案的进展

A. 大查科美洲可持续发展分区域行动方案

105. 大查科美洲地区面积约为 100 万平方公里，其中 53%在阿根廷境内(10 个省)，24%在巴拉圭境内(3 个省)，13%在玻利维亚境内(3 个省)。这一地区是南美洲最大的旱地生态系统(占南美洲的 6%)，生物多样性地位重要。使用生物物理和社会经济指标的多项研究已经认定该地区荒漠化的不同严重程度，揭示了情况的严重性和采取措施制止和扭转这一情况的迫切必要性。

106. 大查科分区域行动方案自从举办了发起论坛(阿根廷，2000 年 5 月)之后，在国家和国际两级都吸引了新的兴趣。该次会议制订了分区域的一项具体行动计划，划定了各项目标的优先顺序，优化了过去提出的行动。在等待获得适足资金的同时，阿根廷、玻利维亚和巴拉圭加强了方案体制，建立起了一个三国协商临时委员会，促进数据传输、研究、培训和教育、与学术界、农村生产部门、非政府组织、地方社区和土著群体开展合作。《防治荒漠化公约》秘书处为举办一次关于荒漠化和农村贫困问题的非政府组织会议(阿根廷，2001 年 6 月)提供了支持，会议讨论了非政府组织参与执行大查科分区域行动方案的问题。

107. 在地方一级，执行了一些有土著社区和农民社区自行管理的小项目。妇女在参加活动的人当中占有很高的比例。由于随季节性移徙流动的主要是男子，妇女及其家属往往单独留下来耕作农田和管理自然资源。她们成了最容易受到荒漠化危害的群体，因而也就是贫困者中最脆弱的人。

108. 在政治层次上，最重要的成就之一是《大查科美洲可持续发展合作宣言》(阿根廷，2001年9月)。《宣言》是提高分区域举措地位的重要政治努力，是进一步将这方面的工作制度化中的一个坚实平台。

109. 在体制层次上，各国建立起了监测单位，任务包括为把与大查科生态系统有关的问题纳入已经得到国际支助的方案创造必要条件。这些单位还负责保证行政和技术活动的连续性，为国家和地方各级的行为者以及其他机构伙伴和国际组织发挥常设参照点的作用，它们将推动信息的不断流动和传播，将自身活动融入各种国家体制网络，包括大学、研究所、国际非政府组织荒漠化问题网络、土著协会和农民协会。在大查科地区各个组织之间经验交流和系统化方案之下也开展了同样的活动。另外，还设立了一个公民检查委员会，使得各个社区能够充分参与，对开展的工作进行监测和评估。

B. 普纳美洲可持续发展分区域行动方案

110. 与大查科地区一样，普纳美洲大部分地区的生物气候条件决定了当地十分脆弱的生态系统和当地居民非常困难的社会经济状况。这一地区面积约为700,000平方公里，主要是地处高、中海拔的浅表土，土壤中含有大量石块，地表水资源分布不均，降水量稀少或不稳，由于湿度低和阳光辐射强而形成较大的日温差。贫困影响到生活在安第斯地区的大多数人：在1,200万居民中，60%是穷人(如仅考虑农村地区则为80%)。土地使用过于分散、失业率高、婴儿营养不良和死亡率高、基本服务欠缺、人口外迁严重(50%的男子已经离开了这一地区)、通信和通商便利不足以及信贷机会极为有限，使经济处于勉强谋生的水平。这种类型的经济往往引起过度放牧和生态多样性的破坏。另外，与外来投资相连的密集采矿活动在某些地区极大地改变了传统的农牧生活习惯，减少了水储量，造成了污染，严重地影响了环境。

111. 阿根廷、玻利维亚、智利、厄瓜多尔和秘鲁批准了《公约》，加上在大查科分区域行动方案中已经取得的经验，为普纳美洲分区域行动方案的制订铺平了道路。应厄瓜多尔的要求，最近已经将高山稀疏草地地区纳入了该方案。

112. 普纳美洲分区域行动方案协调会议(玻利维亚，2001年5月)是这一进程向前迈进的重要一步。会议澄清了方案的原则和概念，修订了优先任务和战略，提出了一个体制框架，最重要的是制订了一项具体的活动议程。

113. 土著居民和社区组织参与被确认为一项基本原则，应按照这项原则执行项目和开展其他活动。作为这一地区的原始居民，他们掌握着知识遗产和传统做法，这些知识和做法对于可持续管理自然资源具有无可置疑的宝贵价值。

114. 艾马拉议会的切实参与对于参与进程尤其重要。在普纳美洲地区防治荒漠化和减轻干旱影响的战略中，这是一项全新的内容。该议会是1996年6月成立的，目的是保护安第斯流域水资源和在新的生产和消费方式下受到威胁的各地生态和环境，保护土著人民的历史文化、特征和知识。该机构代表着以奎拉纳人为祖先，现在散居在阿根廷、玻利维亚、智利和秘鲁的数百万人。这一巡回议会特别重视土地退化和荒漠化现象。议会主要关注的问题是：环境影响评估研究，特别是关于的的喀喀湖无歧视取水的研究、用于利害相关者的增强意识和环境教育方案、促进生物园艺做法、建立和保持陡坡食物生产田块。

115. 另外还达成并签署了关于普纳美洲可持续发展的一项宣言(玻利维亚，2002年1月)，其中专门提到了《公约》。在这项宣言中，艾马拉议会建议：组织公开和参与性会议，使公众和主管部门认识到《公约》的原则和目标；建立科学和业务研究技术机构，以期帮助制订综合性方案和项目；开展联合行动为所有人平等造福，保护自然资源免受滥用；建立起有实效的信息系统；促进各项可持续发展公约之间的协同作用；请国际社会和合作机构给予帮助。

116. 与之相关的一个行动是，建立了由玻利维亚、智利和秘鲁城市市长组成的跨分区域艾马拉市镇协会。在世界银行的支持下，该协会自2001年以来一直在制订一个普纳美洲市镇可持续发展三国项目，其中包括防治荒漠化。项目的第一个优先任务就是通过常设通信网交换系统化和标准化的信息，并通过大众媒体和视听制品加以传播。

117. 普纳美洲分区域行动方案的体制框架已经通过秘书处的设立得到了加强，秘书处将帮助协调开展计划中的行动，办法主要是管理获得的资金和便利信息流。已经建立了一个技术和业务执行委员会，由各个国家联络点以及盖丘亚和艾马拉族土著社区的代表组成。秘书处和执行委员会将与各国政府、学术和研究机构、公民组织及生产部门保持密切联系。

C. 高原中美洲分区域行动方案

118. 在拉丁美洲和加勒比国家第五次区域会议(秘鲁，1999年8月)上，各国国家缔约方请《公约》秘书处促成对中美洲的荒漠化状况及其社会经济和环境影响进行一次技术和科学评估，便利在这一分区域建立一个综合性预警和监测系统，评估各部门加入和参与防治荒漠化的各种备选办法。有关的研究文件已经提交给了拉丁美洲和加勒比国家第六次区域会议(萨尔瓦多，2000年10月)。

119. 这项评估的总目标是，在综合现有各种分类制度的基础上制订和使用一种清楚的方法，查清中美洲现有的荒漠化地区和存在荒漠化危险的地区并找出其特性。评估一组指标为依据，尤其考虑到了气候因素和人类活动造成的脆弱性的指数以及政治体制框架和社会经济状况。认明了存在于半湿润、干旱和半干旱气候带的八个生态区。这些生态区大约占中美洲土地总面积的45%，即242,699平方公里，其中178,011平方公里严重退化，受到荒漠化的极大威胁。尤其应当注意的是，这些地区主要为山地，对于农业和畜牧生产构成严重的地貌困难。

120. 厄尔尼诺现象对中美洲和加勒比分区域的影响大于其他分区域。自1982年以来，该地区受其冲击达五次，先后造成了长时间的干旱和高位年降水量，例如飓风米奇1998年在洪都拉斯、尼加拉瓜、危地马拉和萨尔瓦多造成了灾害。在洪都拉斯，兰加土著群体由于使用了数百年来传统的可持续土地管理和农业技法，成为成功地克服了飓风米奇影响的少数社区之一。世界银行已经表示，准备将这些传统做法作为保护土地的重要工具加以推广，在其他脆弱地区加以仿效。

121. 在这一分区域生活的人接近3,500万，估计到2020年这一数字将会增加到4,600万。人口的80%集中在这一地区25%的面积上，这一地带被称为“中美

洲运输走廊”。沿太平洋海岸线的这一地带集中了所有的大型设施和重要基础结构，也是城市化很可能增强的地方。

122. 在这一背景之下，由于缺少满足民众基本需要的替代办法，贫困是威胁自然资源的主要因素之一。农村人口的 71% 是贫困者，城镇地区的比例为 50%。贫困者主要生活在边缘和脆弱的地区，对于木材、水和食物的大量需求加剧了与山地陡坡相连的种种问题，造成毁林(该分区域的毁林年度比率在世界上最高)、土地退化和环境污染。

123. 现有可持续发展方案中的弱点、土地管理体制能力的不足和对利用自然资源的法律制约使这一地区更容易受到荒漠化的影响。把包括财产权益、土地合理管理、大规模投资者活动的影响和环境服务功能付费等纳入方案的情况实属罕见。

124. 以本地利害相关者参与规划和执行为基础的分区域监测和预警系统的经验，对于纠正当地人民在自然灾害之后普遍抱有的宿命态度会有极大的帮助，他们持有这种态度是因为没有得到正确的信息，也不知道有类似情况下的积极经验。另外，联合发展监测和预警系统和制订行动计划能够加强不同行为者的承诺，鼓励他们共同承担执行的责任。

中美洲各国的协同

125. 在里约会议前后，国家和分区域一级都开展了机构间协调。对于分享生态系统的各国来说，这是避免重叠和尽量扩大协同效应的一项要求。

126. 各国家联络点为了在中美洲国家和分区域一级促进里约公约和《拉姆萨尔湿地公约》之间的协同而制订了一个初步项目。项目的主要目标是利用国家、分区域、区域和国际努力执行各项公约，通过认清公约之间的趋同、互联和共同的问题，尽可能发挥技术转让和资助的作用。在国家一级，初步的结果将是协调执行在国家和分区域一级制订的方案、计划和项目，在土地退化、生物多样性损失和气候变化密切相关的基础上采取一种生态系统办法。

127. 最近建立的中美洲环境与发展委员会荒漠化和干旱技术委员会可在推动支持方面发挥重大作用。事实上，中美洲环发委员会在 2002 年 1 月于尼加拉瓜举行的第 32 届常会上声明，这一技术委员会将作为分区域行动的政策优先事项审议

防治荒漠化和干旱问题。技术委员会是在 2001 年严重干旱之后设立的，当时，中美洲各国的环境部长要求得到技术援助以评估干旱的社会、经济和环境影响，为在未来减少类似事件的影响制订一项分区域减轻和预防战略。由《荒漠化公约》国家联络点构成的这一委员会 2002 年 4 月举行了第一次会议，目前正在草拟 2002-2003 年的活动日历，重点是在分区域的 7 个国家制订国家行动方案和在开展活动的过程中实现协同。

D. 伊斯帕尼奥拉分区域行动方案

128. 多米尼加共和国在全球机制和联合国粮食及农业组织投资中心的支持下，于 2001 年开始制订一项地区环境行动方案(PAN-FRO)以评估与海地接壤地区特有的状况。

129. 一个机构间工作组于 2002 年 1 月开展并完成了一项初步研究。工作组收集和整理了对于该地区环境和社会经济状况进行了数十年的研究和分析而产生的、分散于全国各地的大量信息。因此，为未来开展双边合作，改善当地民众的生活条件，制止和扭转该地区严重的自然资源退化建立起了适当的基础。

130. 这一跨界地区面积为 10,845 平方公里，大约共有 500,000 名居民，其中多数生活在贫困中。例如，埃利亚斯皮那省就是这种情况。另外，厄尔尼诺最近造成了反常的大气现象，延长了正常的干旱期，恶化了多数省份本来已经严重的水文状况。

131. 至于法律和体制框架，多米尼加共和国有着良好制订的一套关于土地、水、生物和人力资源的环境法规和政策。边界地区在国家发展战略中占有优先地位。最近成立的自然资源与环境秘书处的目标是订立环境保持、保护、改善和恢复的规则和政策，将通过与这方面的其他政府机构合作确保可持续和合理地使用自然资源。

132. 目前，正在执行专门用于跨界地区、或对该地区有重大间接影响的一批方案和项目。其中没有任何一项是在《防治荒漠化公约》的框架内明确制订的。然而，这些方案和项目可对防治荒漠化和减轻干旱影响作出重大贡献。需要开展的工作还很多，尤其是在邻国海地充分改进体制框架之后，需要与之开展具体和有效的合作。

E. 非加太/欧盟伙伴关系协定框架内防治 荒漠化重点活动的融合

133. 非加太与《公约》秘书处加强联系的进程始于非加太大使委员会与《公约》秘书处 2000 年 10 月在比利时布鲁塞尔举行的第一次协商会议。当时，《科托努伙伴协定》(贝宁, 2000 年 6 月)和《防治荒漠化公约》之间存在的关联得到了承认。关联的基础是通过共同的原则建立伙伴关系: 自下而上方法和所涉社区的基层参与, 以及在有关国家利用自然资源实现可持续发展从而实现减贫的相似目标。

134. 为了推动国家一级的协调并协助非加太各国挑选优先活动纳入国家一级的防治荒漠化方案和区域一级的科托努协议支助战略, 两个秘书处进行了协商。一项谅解备忘录(比利时, 2001 年 5 月)集中了提出的各项建议并使之正式化。

135. 组织了有加勒比国家参加的若干次协商会议(德国, 2001 年 4 月; 牙买加, 2001 年 5 月; 瑞士, 2001 年 10 月), 向与会者通报《公约》的执行进展, 指出新进程提供的合作机会, 促进将防治土地退化和减轻干旱影响纳入国家和区域支助战略。另外还应纳入目前正在《公约》秘书处的技术和专家支持下为特定的加勒比国家缔约方制订的国家和区域指令方案。

136. 尽管如此, 将土地退化和干旱问题纳入国家支助战略和国家指令方案的只有多米尼加共和国。其他国家由于欧盟与非加太合作的议程已经确定而未能这样做。另一种办法是将这些问题纳入 2001 年 9 月开始制订的区域战略。为此, 提出了下列建议: 增强《公约》国家联络点在这方面的作用, 尤其是与参与制订战略的国家主管官员和其他各部代表开展定期磋商; 在国家媒体中组织宣传活动, 建立和巩固关于需要将《公约》优先项目纳入战略的公众意识; 加强捐助国和捐助结构之间的协商对话以及将《公约》优先项目纳入滚动方案。

五、区域行动方案的制订和执行

137. 经过在以前会议上的密切磋商, 第三次区域会议(古巴, 1997 年 3 月)正式通过了区域行动方案。现介绍区域行动方案的一些主要构成内容。

A. 拉丁美洲和加勒比监测荒漠化的机制和指标

138. 在全球环境基金的资助下举行了方法研讨会(墨西哥, 1999年2月)之后, 关于为保护旱地防止荒漠化推广以科学为依据的政策制订指标和监测工具的项目于2000年开始。项目目前处于最后阶段, 将于2002年8月结束, 但可提供关于采用的方法和主要预期结果的信息。

139. 这个项目得到了环境基金的捐款和自然遗产研究所的协助, 巴西、智利和墨西哥的政府、非政府组织、当地社区和学术机构参加了项目。主要目标是为评估和收列各种指标制订可能的示范框架, 这类指标应能帮助决策者通过查明土地退化和生物多样性损失的近期、中期和远期原因以及干旱地区受到的影响, 评估对旱地生物资源构成威胁的物理、社会和经济形态。

140. 按照若干标准, 在每一国家挑选了一些开展试验项目的地区, 标准中包括大量生物多样性的存在、荒漠化的程度、与移徙率和其他社会经济因素相关的贫困水平、地区数据的可能性和当地社区参与项目的意愿。

141. 从国家和区域一级的适用可能着眼, 认定了一些生物物理和社会经济指标。为评估生物物理和社会经济指标制订了一份含有统一标准和程序的实用手册。将使用称为“监视器”的一种新软件汇总数据和评价各类指标在各个试验区的趋势, 软件将由社区和政府决策者测试, 并经过严格的质量控制。取得的经验将按照区域行动方案在整个区域推广。

加勒比地区干旱和土地退化基准和指标的制订

142. 根据第七次区域会议(智利, 2001年8月)第5号决定, 请秘书处为加勒比分区域各国组织一次基准和指标研讨会。这项活动的基本设想是, 开始制订标准, 以便各国用于确定分区域内土地退化和干旱的变化, 评估所执行的计划和方案的结果, 等等。

B. 拉加区域荒漠化信息网

143. 区域行动方案规定设立拉加区域荒漠化信息网, 这是在参与防治荒漠化的行为者之间建立起的一个区域信息和通信系统。在第四次区域会议(安提瓜和巴

布达, 1998年4月/5月)上, 国家缔约方确定了这一电子信息网的目标和特性, 其中心节点设在墨西哥城的《公约》区域协调股。

144. 拉加区域荒漠化信息网是国家、分区域和区域各级现有电子网络和可利用的数据库之间的区域互动链路。信息网的目标是吸纳、汇总和交换有关荒漠化和干旱的数据和信息, 从而通过传播有关这个问题的调查和研究结果尤其是技术和科学数据, 包括社会经济和生物物理指标、地理和统计信息、可在区域内仿照的良好做法和成功经验, 确保连续和系统地监测受影响地区。

145. 在秘书处的支持下, 已经建立起了一个初步的数据库, 其中列明了资源要求, 评估了整个区域的能力建设需要。

146. 为了将区域内所有《公约》联络点、专家、相关非政府组织、社区组织和有兴趣为解决拉加区域土地退化和其他环境问题找到可持续办法的其他方面连接在一起, 拟订了一份邮递清单。经过不断扩大, 清单目前收列的地址超过了 750 个, 其中包括科学机构和中等教学机构。除其他外, 可借助这一清单举行在线会议和散发秘书处编制的每月通讯。

147. 有些国家缔约方得到了资金或技术支持, 按照拉加区域荒漠化信息网的技术和结构增强本国能力, 配置自己的电子系统。这样做的目标是便利与网络内外的联系。到目前为止, 只有少数国家已经要求在本国安装拉加区域荒漠化信息网节点。

148. 迄今采取的步骤尚不足以使这个网络成为各个国家缔约方在区域会议上所要求的那种分散和创新式的管理工具。一些缺陷使这一网络无法发挥全部潜力。尽管所组织的电子会议讨论的问题十分重要, 但与会的人士和国家为数十分有限。通过网络交换的信息量远远低于预期程度。使用的不同语言对于这一系统的顺利运转构成障碍, 目前秘书处正在为克服这个问题寻找办法。

149. 自 2000 年以来, 区域协调股一直未能正常发挥作用, 这对于信息网的全面落实和运行而言构成了最严重的制约。目前, 由于缔约方会议第五届会议没有就从秘书处核心预算中划拨费用作出决定, 因此, 区域协调股并没得到有保障和可预测的经费来源。

150. 《公约》秘书处目前正在设法重新启动以设在墨西哥城的联合国环境规划署拉丁美洲和加勒比区域办事处为基点的区域协调股。关于为《公约》区域协

调股提供工作空间而与该办事处进行的谈判现在已经进入最后阶段。一旦谈判完成，将指定一名协调员负责区域协调股的全面管理。拉加区域荒漠化信息网将会成为区域协调股的一大优先任务，所以，预期这一网络的发展和运转在不远的将来会有重大改进。

C. 拉丁美洲和加勒比一体化水域管理

151. 拉丁美洲和加勒比地区人口用水日益短缺引起了极大的关注。现在必须研究问题的主要原因，找到有效措施加以解决。收集相关数据用于未来的可持续发展战略规划以及教育和信息，是在水资源管理、减轻干旱影响和防治荒漠化方面必须加以考虑的关键因素。

152. 在这方面，第一次拉加区域一体化水域管理研讨会(委内瑞拉，2001年9月)是推动对这个问题的主要原因开展全面研究的一次十分积极的活动，将为未来的战略和综合规划提供充分可靠的数据和分析。会议得到了德国和意大利的资助以及世界气象组织的技术援助。世界气象组织结合区域行动计划编写了关于跨界水资源管理领域优先活动的一份综合性研究报告。

153. 拉加区域各国、国际机构和非政府组织的 90 多名代表参加了会议，可把这次会议看作是即将制订的区域水方案之下一个注重结果的进程迈出的第一步。除其他外，重点是水的可得性和水域管理，尤其注意的是土地退化、荒漠化和干旱之间的关系。会议目标是利用(微小)水域作为管理单位制订解决所发现问题的技术和政治办法，增强所有利害相关者的意识和参与，以公平原则所发挥的社会功能为基础制订方法和程序，促进所有利害相关者对于这一共同宝贵资源的平等权利和自由使用。会议强调，除其他外，需要查明数据收集和分享的主要技术和体制瓶颈，以期为抗洪和抗旱活动发展有效的预警系统，为跨界河流、湖泊和水文地理盆地的一体化管理推动合作。

154. 会议显示，水首先被看作是一种环境和社会资源，是社会稳定的一个要素，必须保障对水实行全面参与性和一体化的管理，以避免由于用水发生冲突。为此，需要向利害相关者提供参与决策进程和开展与水的管理和养护有关的活动所需要的信息、教育和知识。

155. 以生态系统办法为基础，应迫切制订和发展以通用的指南、基准和指标为基础的、覆盖所有相关风险的防范措施和预警系统，在这方面的一个重要途径是开展区域和国际协调与合作。

156. 会议的主要结果是，区域内各国一致认为，需要在以水域为管理单位的基础上定出一项区域一体化水方案。方案的目标是评估水的区域分布状况，认明优先领域，设计环境管理系统，建立跨界水域管理的体制和法律框架，为使用者和管理者制订教育和培训方案，同时推广传统知识、清洁技术和最佳做法。现在已经为方案的拟订提出了新的建议，不久的将来将在区域内开展讨论。

D. 非洲和拉加区域间合作平台

157. 这一平台自从诞生和发起(巴西，1998年)以来，重点一直是采取措施加强国家体制和人力能力和提高各国在分享知识、交流最佳做法和获取技术和资金等领域的机会数量和质量。所认明的措施原则上来源于目标的明确界定和在国家或者区域一级提出的多项优先任务当中的位置。

158. 到目前为止，通过平台不断开展的对话对于两个区域内各国采纳和落实直接有利于推进《公约》各项目标的实际行动起了帮助作用。在伙伴协议缔结之后，在葡萄牙和委内瑞拉的支持下，为两个区域的技术人员组织了研讨会和培训课。目前，在德国和委内瑞拉的自愿捐助下，正在贝宁、佛得角、莫桑比克和尼日尔执行四个成立青年环境服务队的项目。

159. 非洲、拉丁美洲和加勒比地区第三次高级合作论坛(委内瑞拉，2002年2月)是参与国之间直接协商的又一次机会。两个区域43个国家的115名代表参加了论坛。与会者中包括委内瑞拉总统、莫桑比克总理和尼日尔总理、16个国家的部长、政府间和非政府组织以及各国家机关的代表。

160. 与会者强调，南南合作是在国际一级扭转荒漠化进程，高效利用资源，为在受影响地区与贫困作斗争提供必要资源的宝贵和必要的工具。他们呼吁国际社会向发展中国家提供防治荒漠化和向贫困开战的资金、科学和技术支持，他们强调私有部门在实现这些目标方面的作用，认为协同作用能够加强发挥这一平台的潜力，并着重指出需要改善获得资金的机会，更有效地利用资源，各国需要为保持合作平台运作的努力作出积极贡献。

161. 但是，由于缺乏资金，平台的运作仍落后于期望。因此，代表们强调需要联合认捐，为执行《公约》之下的项目和方案争取必需的资金，按照国家行动方案列明的优先事项保证计划活动的可持续性。具体而言，代表们强调了环境基金成为《公约》供资机制的重要性，以及需要找到创新的供资办法。另外，建议秘书处与环境基金协商，探讨是否能够指定一个与联合国开发计划署发展的小额赠款相类似的供资机制，通过快速批准项目周期增强非政府组织在国家一级的参与。

162. 论坛主席查韦斯先生阁下将向世界可持续发展首脑会议提交《加拉加斯宣言》以及确定的方案和活动。

六、结 论

163. 拉丁美洲和加勒比区域的区域和分区域行动方案正在不断前进。虽然各国对于为执行方案开展区域合作确有兴趣，但显然需要国际社会提供可靠资源才能取得稳步进展。

164. 必须紧迫地采取实际行动推动落实《21 世纪议程》的进程，在全面发展的参与进程中建立起尤其是资金和技术转让领域的地方、国家和国际各级的密切伙伴关系。

A. 涉及民间团体、非政府组织和 社区组织的参与进程

165. 广泛的协商一致意见认为，对于贫困和环境退化问题，只有采取一体化的解决办法才能实现可持续发展。在该地区就此必须采取的优先行动当中，壮大地方社区是争取减贫和环境保护、建设人力资源和体制能力、创造生活和就业机会以及实现妇女平等的一个重要步骤。

166. 所以，必须促进社会凝聚力和包容性，这对于所有利害相关者之间不断开展参与性对话是必不可少的，通过这样的对话才能就重要的政策改革达成必要的协商一致。

167. 参与进程作为可持续发展的一大动力，在该区域的地位日益重要。当前的趋向是下放国家政策和方案框架的权力。调动地方社区的能力不断加强，所体现的原则就是，不应当替人民作出决定，而应当由人民自己作出决定。

168. 尽管资源有限，秘书处支持了基层参与，扶持了社区组织和非政府组织，为它们参加国际会议，参与拉加区域荒漠化信息网的建立和运行，组织国家和区域各级的活动(如增强意识研讨会和活动、能力建设和实地项目的制订和执行、在非政府组织荒漠化信息网内开展辩论以监测网络的成就、查找不足和认明机会)提供了便利。虽然贡献不大，但确实加强了地方社区与政府之间的伙伴关系。这一趋势的一个积极反映是，有更多的非政府组织经过认可参加了缔约方会议第五届会议。

169. 但是，需要开展的工作还很多。国际非政府组织荒漠化问题网的代表在最近一次区域会议(古巴，2001年5月)上提请注意，需要在国家行动方案的预算中列入民间社会的参与，需要有非政府组织荒漠化问题网的国家代表参加国家协调机构，改善区域成员之间的通信条件。

B. 立法和体制性框架或安排

170. 区域内各国尤其是在近几年来为有效参与促进可持续发展和顺利执行《公约》的举措而建立起了牢固的法律框架。除其他外，各国实行了土地使用制度的改革，规定了自然资源特别是森林的使用限度，扩大了保护区，推动了参与进程。但是，区域内各国应付出重大努力加强用于预防(鼓励)和反应(指挥和控制)的规章文书。

171. 在许多情况下，为了淘汰过时或矛盾的法律和规则，用综合性法律文书处理宏观经济政策、社会事务、负债和贸易问题，对立法做了整体上的合理化。但是，将环境标准纳入国内融资政策尚处在初级阶段。

172. 在区域和分区域一级，引起最多注意的是体制问题。虽然有待为这些问题投入充分的技术和资金力量，但国家缔约方设立了落实既定方案所需要的整套体制或提高了这些体制的地位，如在大查科和普纳美洲。这些共有的体制机制既没有政治独立性也没有经济自主性。它们的运转完全取决于有关国家机构向其提供支助的连续性和水平。

C. 国内和国际两级的资源调动和协调，
包括缔结伙伴协议

173. 经费筹措仍然是开展区域和分区域活动的最重大制约。国际社会并没有把这一区域看作是受土地退化或干旱严重影响地区。这种认识肯定会对提供的资源和技术援助水平产生重大影响。秘书处正在不断争取推动区域内的努力，同时，拉加区域各国肯定可按照国家报告所述开展更多工作，筹集内部资金，增强对区域形势的意识，使区域和分区域行动方案的活动成为优先事项。

174. 可以把一体化水域管理定为促进可持续利用和保护生态系统资源的共同的整体性问题。区域内各国已经有机会评估在国家一级取得的进步，吸取鼓励公开和分享精神的重要教益。可以把区域行动方案作为一体化跨界水域管理的恰当框架，确保与可持续发展战略、减贫政策、土地管理和保证妇女和青年参与之间的关联。保护土地对于提高水储量至关重要，可持续的和无害环境的农业做法与传统的或新的知识和技术相结合，可确保清洁的生产，改进对水的利用。

175. 全球机制促进了一些行动，为在该区域的一些国家执行《公约》筹措和输送了资金和技术资源。就长期而言，与方案中提到的大量需要相比，这些努力是不够的。在各种会议和论坛上商定的大量活动由于缺乏资金仍不能付诸实施，出于同样原因，成功的项目也有可能无法贯彻到底。加强区域内的现有伙伴关系对于未来的资金和人力资源需要来说，或许只能解决一部分问题。双边、区域和多边行为者应当为当前这个进程提供持续的支持。为活动提供资源是衡量这些行为者所作承诺的唯一尺度。

176. 在这方面，按照拉丁美洲和加勒比环境部长论坛第 13 次会议(巴西，2001 年 10 月)上各国部长提出的号召，将环境基金确定为《公约》的主要资金机制将能从战略上、实质上清楚地侧重在区域和分区域一级执行公约必需的协调行动，使这些方案投入全面运行。

D. 与其他环境公约以及适当时与国家发展战略的联系和协同

177. 在一些区域和国际会议上，拉加区域的部长和代表强调，需要认明各项里约公约之间的协同关系，制订具体的工作计划，包括启动一个使各国和整个区域受益的协调进程。

178. 拉加区域已经组织的 4 次国家研讨会的结果和其他区域的经验为解释不同公约之下的执行进程和报告要求提供了坚实的依据，并且澄清了各项公约共有的决策进程的关键内容，即：注重国家驱动执行进程的参与发展、综合规划、伙伴安排和协商方面。应与该区域一些国家所作的一样，通过综合方案协调国家政策。

179. 例如，协同方法将有助于促进森林和农林系统环境服务功能的益处，如碳的吸收、生物多样性、水土保持、自然景观等等。

180. 干旱和荒漠化预警系统应利用运转中的气象观测系统。在这方面，中美洲各国和古巴可发挥关键作用，因为它们在其他国际法律文书的框架内积累了宝贵的经验，区域内其他国家可加以仿照其经验。

E. 恢复退化的土地的措施和为减轻干旱影响而建立预警系统的措施

181. 近年来发生的自然灾害和直接、间接造成的人力损失和财政负担，使该区各国的发展付出了沉重代价。防止和减轻荒漠化和干旱要求清楚地界定风险控制，提前分析存在的威胁和脆弱性，落实风险控制机制。

182. 区域和国际金融机构与双边和多边捐助方一道，为该区域开展预防和减轻活动提供资金，并且以可靠和可持续的方式支持有效预警系统的建立和运行发挥了重要作用。

183. 拉加各国之间的合作最为重要，必须尽可能广泛地传播最佳做法，使区域的其他部分受益，例如，厄瓜多尔和智利在恢复土地方面取得的经验可在整个区域加以推广。

F. 干旱和荒漠化的监测和评估

184. 如果不能清楚地查实荒漠化及其根源之间的因果关联，制订相应的战略，就不可能行之有效地在该区域评价和减轻荒漠化的影响。拉加区域评估和监测干旱和荒漠化进程的工作应当受到优先注意，通过增强与国家及区域两级采取的措施之间的关联加以促进。

185. 应当利用标准化的方法，为一系列广泛的因素制订具体的基准和指标，这些因素包括生物物理条件、该区的可持续社会经济发展和政治体制方面。只有得到最新的信息，该区的各国才能确定为解决土地退化和消除其负面影响而付出的努力是否取得了成功。为信息的生成、处理和传播建设和加强人力资源和体制能力至关重要，同时，使用的监测工具应当简单，方便用户，在使用计算机模型和软件方面经验不多的社区和决策者也能操作。

186. 应当支持国家联络点促进现有国家数据库与其他分区域、区域和国际信息系统之间的互动，以期汇总关于荒漠化防治、干旱影响的预防和减轻、土地和水的管理、植被覆盖面和生物量保护的科学信息。在科学界和决策者以及基层一级的终端用户之间，应建立起常设的通信渠道，应定期向基层的终端用户发送信息。拉加区域荒漠化信息网可在这方面发挥收集数据和传播信息的非常重要的作用。

G. 受影响缔约方特别是受影响的发展中国家缔约方 如何获得适当技术、知识和窍门的问题

187. 拉加区域各国具有交流信息，利用可得的知识 and 经验建立创新合作机制以扭转土地退化的良好机会。这个区域有着传统知识和最佳做法的大量财富，需要加以记录并向全世界提供。

188. 许多机构已经开始收集当地民众数百年来不断发展并在自己的环境和文化方面加以应用的具体知识和技巧。传统知识和做法为在区域内开展合作提供了广泛的机会。研究人员事实上已经找到了不同的环境的相似性和互补性，可在这些不同的环境中将这一丰富的知识用于实践。

189. 因此，对于以在弥补能力差距方面确保开展真正合作，取得圆满结果为目标的一个进程来说，分享现有的能力、不同的经验和甚至有限的资源是至关重要的。同样，需要为所设想的行动争取国家和国际各级提供的资金。

附件一

提交了国家报告的国家缔约方名单

国 家	批准日期	提交第二次国家报告的日期
1. 安提瓜和巴布达	06/06/1997	26/04/2002
2. 阿根廷	06/01/1997	25/04/2002
3. 巴巴多斯	14/05/1997	02/05/2002
4. 巴哈马	11/10/2000	07/07/2002
5. 伯利兹	23/07/1998	
6. 玻利维亚	01/08/1996	11/04/2002
7. 巴西	08/06/1999	26/04/2002
8. 智利	11/11/1997	26/04/2002
9. 哥伦比亚	08/06/1999	25/04/2002
10. 哥斯达黎加	08/01/1998	24/04/2002
11. 古巴	13/03/1997	22/04/2002
12. 多米尼克	08/12/1997	
13. 多米尼加共和国	26/06/1997	25/04/2002
14. 厄瓜多尔	06/09/1995	03/05/2002
15. 萨尔瓦多	27/06/1997	22/04/2002
16. 格林纳达	28/05/1997	24/04/2002
17. 危地马拉	10/09/1998	30/04/2002
18. 圭亚那	26/06/1997	12/04/2002
19. 海地	25/09/1996	17/05/2002
20. 洪都拉斯	25/06/1997	25/04/2002
21. 牙买加	12/11/1997	
22. 墨西哥	03/04/1995	
23. 尼加拉瓜	17/02/1998	30/04/2002
24. 巴拿马	04/04/1996	22/04/2002
25. 巴拉圭	15/01/1997	26/04/2002
26. 秘鲁	09/11/1995	25/04/2002
27. 圣基茨和尼维斯	30/06/1997	
28. 圣卢西亚	02/07/1997	29/04/2002
29. 圣文森特和格林纳丁斯	16/03/1998	22/04/2002
30. 苏里南	01/06/2000	03/05/2002
31. 特立尼达和多巴哥	08/06/2000	07/05/2002
32. 乌拉圭	17/02/1999	02/05/2002
33. 委内瑞拉	29/06/1998	02/05/2002

附件二

行动方案和国家论坛研讨会的情况

国 家	国家行动方案的现状	国家论坛的日期
安提瓜和巴布达	正在编制	
阿根廷	已完成	
巴巴多斯	草 案	
巴哈马		
伯利兹		
玻利维亚	已完成	
巴西	国家政策已获批准	
智利	已完成	
哥伦比亚	正在编制	
哥斯达黎加	正在编制	
古巴	已完成	
多米尼克		
多米尼加共和国	正在编制	
厄瓜多尔	草 案	
萨尔瓦多	国家政策已获批准	
格林纳达	正在编制	2001 年 5 月
危地马拉	草 案	
圭亚那		
海地	正在编制	
洪都拉斯		
牙买加	草 案	
墨西哥	已完成	
尼加拉瓜	草 案	
巴拿马		
巴拉圭	正在编制	
秘鲁	已完成	
圣基茨和尼维斯		2001 年 6 月
圣卢西亚		2001 年 5 月
圣文森特和格林纳丁斯	正在编制	2001 年 4 月
苏里南		2001 年 4 月
特立尼达和多巴哥		
乌拉圭	正在编制	
委内瑞拉	草 案	

-- -- -- -- --