



联合国



防治荒漠化公约

Distr.
GENERAL

ICCD/CRIC(5)/3/Add.1
11 December 2006

CHINESE
Original: SPANISH

《公约》执行情况审评委员会

第五届会议

2007年3月12日至21日，布宜诺斯艾利斯

临时议程项目 3(a)

根据《公约》第22条第2款(a)项和(b)项、第26条以及第1/COP.5号决定第10段，审评《公约》的执行情况及其体制安排

审评关于除非洲以外各区域的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定和执行行动方案方面取得的经验和结果的报告

秘书处的说明

增 编

受影响拉丁美洲和加勒比国家缔约方提交

报告的信息综述与初步分析

概 要

1. 作为根据《联合国防治荒漠化公约》(《荒漠化公约》)作出的承诺的一部分,国家缔约方必须通过缔约方会议常设秘书处向缔约方会议转交为执行《公约》而采取的措施的报告(第 26 条)。该区域的国家缔约方得到全球环境基金(环境基金)以及提供合作的国家和组织的资助,并在秘书处的协助下编写了 2002-2006 年第三次国家报告,以便在 2006 年 7 月第十一次区域会议上讨论,随后由《公约》执行情况审评委员会第五届会议(第五届审委会)作评估。

2. 该区域 27 个国家提供了资料,突出显示了区域行动方案(RAP 2002-2007)、5 个次区域行动方案中的 3 个以及 26 个以上国家行动方案的起草和发起情况。还突出显示了在国家行动方案的起草和生效方面努力确保全社会的广泛参与;在建立国家协调机构和制定参与协议方面取得的进展;在努力防治荒漠化和减轻干旱影响的同时对法律规范、战略和国家政策作的协调;以及向公众传播信息和建立公众的意识。

3. 在执行《荒漠化公约》、基层行为者和民间社会的参与以及技术能力、人力和财力方面,该区域的进展不平衡,必须加倍努力,支持落后的国家。在次区域行动方案和区域主题方案网络(主题网络)下开展的活动,到目前为止是完成联合行动和有效的南南合作最有效的方式。但是,次区域行动方案、主题网络和国家行动方案仍然需要该区域各国、发达国家和合作机构作出政治承诺,以便加强和巩固实现其目标的努力,提供适当的技术和资金援助。

4. 尽管在建立机制,调动环境基金、合作政府和组织以及该区域有些国家的资金方面取得了很大的进展,但对实现区域行动方案、次区域行动方案和国家安全行动方案目标的主要威胁仍然是不能确保适当、可预见和充足的资源。在各国获得专用于控制荒漠化和减轻干旱影响的资源方面,扩大其范围,简化其程序,是国际合作以及该区域受影响国家必须最紧迫地解决的一个挑战。

目 录

| | <u>段 次</u> | <u>页 次</u> |
|--------------------------------------|------------|------------|
| 一、国家报告和新趋势概述..... | 1 - 9 | 4 |
| 二、国家报告所载信息综述..... | 10 - 57 | 5 |
| A. 民间社会、非政府组织和社区组织的参与进程..... | 11 - 16 | 5 |
| B. 立法和体制框架或安排..... | 17 - 23 | 6 |
| C. 国内和国际的资源筹集和协调，包括缔结伙 伴关系协议..... | 24 - 31 | 7 |
| D. 与其他环境公约和国家发展战略的联系和协同..... | 32 - 36 | 8 |
| E. 利用和可持续管理土地，包括水、土壤和植被..... | 37 - 40 | 9 |
| F. 发展可持续农牧业生产体系..... | 41 - 42 | 10 |
| G. 开发新的和可再生能源..... | 43 - 44 | 11 |
| H. 恢复退化土地的措施以及减轻干旱影响的 预警系统..... | 45 - 49 | 11 |
| I. 干旱和荒漠化的监测及评估..... | 50 - 54 | 12 |
| J. 受影响的国家缔约方获得技术和专门技能..... | 55 - 57 | 13 |
| 三、获得的教益..... | 58 - 65 | 14 |
| A. 从国家行动方案拟订和执行进程中获得的教益..... | 58 - 62 | 14 |
| B. 从报告制度中获得的教益..... | 63 - 65 | 15 |
| 四、结 论..... | 66 - 75 | 15 |

一、国家报告和新趋势概述

1. 过去四年，国家缔约方作为国家政策文书起草和执行防治荒漠化和干旱问题国家行动方案(国家行动方案)的工作取得了很大的进展。2000年提交初次报告时，该区域有33个国家批准了《公约》，其中4个国家制定了国家行动方案。2002年提交第二次报告时，7个国家最后完成了国家行动方案。今年，该区域有17个国家正式通过了国家行动方案，9个国家有了定稿，还有7个国家已开始制订国家行动方案的进程。

2. 从初次和第二次国家报告可以看到，该区域取得了进展，特别是在通过国家行动方案制定基本的技术方法和政策以及有关的诊断方面。加强区域联系，确定土地退化监测的指标和基准，也是作出了显著努力的两个领域。但是但仍然有障碍，如缺乏执行项目的资金保障，技术和体制上的缺陷以及少数国家政治不稳定。

3. 中美洲和南美洲大多数国家正式通过了国家行动方案的文件，并就执行方面的进展情况提交了报告。大多数加勒比国家有了定稿，只有6个国家还没有，部分原因是缺乏技术和人力资源，对影响该次区域的环境问题重视不足，缺乏资金等。

4. 国家行动方案纳入国家战略以及实际执行的情况，各有区别。有些国家不得不解决自然灾害引起的直接问题，还有一些国家则处于政治和体制的不稳定时期，还有许多国家发现它们的行动因技术、财政和经济资源不足而受到限制。缺乏经济资源的问题有时由于偿还外债的沉重负担、石油价格上涨和国际市场准入条件而更加严重。

5. 若干国家报告透露，国家行动方案及其执行，有利于该区域各国普遍努力扶贫，改善居民的生活质量，特别是改善因直接依赖自然资源和对于旱影响脆弱度高而受影响最严重的居民的生活质量。

6. 报告还突出说明了在执行减轻贫困和干旱影响的措施方面下放权力进程的重要性。将权力下放到区域和市政各级的机构，这些机构起到双向渠道的作用：从下可以参与确定需求和建议，从上可以执行各种计划和战略。但是，从这些报告中看出，必须增强机构和个人在这个关系结构中的能力。

7. 几乎所有国家在可持续农林业、防治土地退化、恢复受影响的地区以及水土资源综合管理方面取得了进展。在管理盆地或山区的综合计划起草方面也取得了进展。众所周知，有些国家拥有悠久的体制和学术传统，它们在确定测量干旱以及

有关生物物理和气象因素的基准和指标方面取得了进展。由于在次区域行动方案和双边协议方面开展活动，这些国家交流了各自获得的教益。

8. 这些国家重申它们对参加有效执行《公约》进程的承诺。但是，报告显示了两种倾向，在这里应该予以重视。第一种倾向是，普遍提到民间社会/(或)当地行为者参与它们的活动。据报告，这种倾向隐蔽了妇女、土著人民和小型生产商等关键行为者是否参与的问题。第二种倾向是，一旦国家行动方案制定完成，国家协调机构建立，这些行为者的参与就被减少甚至取消。

9. 总之，在社区组织、科技能力、发展活动和横向合作方面获得的教益，以及可用作防治荒漠化和减轻干旱影响的传统和现代技能的积累单方面，该区域有其优势。到目前为止，这些优势只得到部分开发。根据《荒漠化公约》发起的许多倡议和开展的许多实际行动，都应得到各自政府和国际社会的更大的支持。

二、国家报告所载信息综述

10. 本节概述国家报告在第 1/COP.5 号决定议定的审查进程七个关键主题方面的内容。它还概述《波恩宣言》确定的与七个战略领域中的三个领域有关的资料，这三个领域将在第五届审委会上处理(项目 E、F 和 G)。

A. 民间社会、非政府组织和社区组织的参与进程

11. 国家行动方案 70%以上是 2002 年以后制定的。因此，近年有许多国家开展积极的对话、磋商、培训和项目设计活动。这些活动都有政府组织、非政府组织、大学和基层组织参加，很少例外。有些报告描述说一些参与进程在时间和地点上分散，原因是当前的政治不稳定，或者自然灾害造成预先安排的活动推迟甚至取消。

12. 同时，大多数国家开展了确立认识和传播信息的活动，这些活动往往是作为国家行动方案起草进程的一部分。传播信息的一个常用手段是政府和非政府的电子接口。特别值得注意的是各国环境和教育组织在将环境问题，特别是荒漠化问题纳入学校和大学课程方面的努力。

13. 就全部人口而言值得注意的是权力分散的政治和部门系统的重要性，通过这种方式，各国成功地为国内许多地区，特别是农村地区举办了培训班，提供了教

材，建立了教育者和志愿人员网络。在许多情况下，与非政府组织的伙伴关系证明至关重要，因为它们在当地一级开展活动并能凝聚支持。

14. 大多数国家利用了有利条件宣传控制荒漠化问题。起草国家行动方案，起草并确认第三次国家报告，举行防治荒漠化和干旱是节日以及国际沙漠和荒漠化年，都为传播信息，创建协同以及加强防治荒漠化的承诺提供了特别的良机。制作电视和广播系列节目，出版报刊文章，乃至发行邮票作为过去四年建立意识的手段，都是该区域许多国家中值得注意的努力。

15. 一旦国家行动方案文件起草完毕，国家就必须能够支持广泛地参与开展的活动。有些国家对技术和咨询机构的成员采取多样化方式，有时有非政府组织、大学、私营商人、议员以及国际合作机构参加。在有些国家，这些机构稳定并在扩张，但在另一些国家，这种机构仍然有时活跃，有时则难以看到它们的存在。还有较少的国家选择与当地政府和社区直接协商项目执行问题。几乎没有国家同时采用这两种办法制定计划并开展活动。

16. 大多数报告没有提到将妇女、土著群体、小型生产商和其他群体纳入诊断、磋商、培训和执行方面的活动问题。非政府组织网络在控制荒漠化和减轻干旱影响进程中的作用没有明确提到，这可能会引起误解，使人以为参与程度低。

B. 立法和体制框架或安排

17. 最常用的战略是，各国在政府机构内建立联络点，负责环境问题，特别是土壤、水和森林问题。各国改变了联络点在政府结构中的地位，以适应内部改组或者提高效益。

18. 为支持联络点的工作，促进《公约》的执行，大多数国家缔约方按行政命令建立了国家协调机构。这些机构(委员会、技术小组、工作组等等)的成员、工作方式和职能有很明显的差别。它们的责任从通过机构间协调、咨询服务或开展个别活动来提出政府政策，到技术监督。有些国家成功地将这些机构的工作下放到地区或当地各级。

19. 这些报告表明，机构间协调活动具有巨大的优势，例如能进一步影响政府的政策以及与环境有关的其他机构的努力。在尚未建立协调机构的国家，防治荒漠化的努力往往分散于各行政区划。

20. 报告突出了在建立有利于努力防治荒漠化的立法框架方面取得的显著进展。近年来，许多国家发起或更新了环境立法，特别是在采矿、建立保护区、制订资源使用和拥有权的规章(土地、森林和水)等方面。

21. 有少数国家正式将国家行动方案纳入了环境立法和规章以及扶贫战略，它们成功地将荒漠化控制作为审查、更新和调整国家立法和政策的一个起点，甚至作为一项指导。在大多数情况下，干旱和荒漠化问题特别是国家行动方案，仍然没有纳入国内立法框架。为此，有些国家在调整自己的立法，或者在考虑是否能够根据新的环境规则和规章更新它们的国家行动方案。

22. 最近在该区域的立法和体制方面取得的进展有《公约》的各种环境、经济和社会原则。主要的进展反映在根除贫困的就业和农村信贷政策中，因此而开展活动，减轻对土地的压力，提高吸收投资的能力。实现这些目标的体制机制有：国家和区域经济发展机构以及公众参与农村、农业和林业发展。

23. 各报告强调：特别是在变革时期，政府对维持和加强体制基础的承诺是执行《荒漠化公约》取得进展的关键因素。不断的变化、体制缺陷、没有促进政府间协调的环节，这一切仍然在阻碍有些国家行动方案的起草和发起，阻碍它们纳入立法和体制框架，阻碍人力、技术和财力资源的成功管理。

C. 国内和国际的资源筹集和协调，包括缔结伙伴关系协议

24. 《公约》第 3 条(b)款提出了一条原则，并根据这条原则呼吁本着团结和国际联合参与的精神加强次区域、区域和国际合作和协调，更好地利用资金、人力、技术和组织资源。第 21 条规定建立全球机制，作为在执行《荒漠化公约》方面促进向受影响的发展中国家调动和输送充足资金的行动的一个机制。此外，在 2003 年，第 6/COP.6 号决定欢迎环境基金理事会在制订关于可持续土地管理的新的业务方案方面采取的步骤，并接受环境基金为《公约》的资金机制。

25. 该区域各国与提供资金和技术咨询服务的国家和机构签订了一系列联合参与协议。它们的资源管理活动对发起根据国家行动方案议定的活动至关重要。根据国家行动方案开展的项目得到各国政府和国际合作机构的技术和经济支持，报告虽然没有对此作量化，但实际成效非常明显。在起草第三次国家报告方面，大多数

国家获得环境基金和其他捐助方提供的资源。还有些国家由于双边合作及其自身的资源而获得资金。

26. 近年来,有些国家增加了国内用于可持续发展活动的资源,其重点放在林业和水土管理和保持上。但是,大多数国家虽然重视控制荒漠化和减轻干旱的影响,但未能予以转化为与它们面临的挑战相当的预算拨款。除了报告的关于环境服务和生态旅游的资源以外,还没有在帮助各国自创资源方面设计出其他新的战略。

27. 大多数国家报告说,在执行诸如经济复兴方案等等国家战略和政策或者脆弱盆地或地区的区域开发方面,它们从国际合作机构获得了大量的资源。与《荒漠化公约》有关的行动是在这个框架下筹资的,但要将单用于《公约》目标的金额从争取全球目标(如根除贫困或实现“千年目标”的努力)的资金中区别出来,却困难重重。尽管得到如此大的支持,但提到供资伙伴参与监测或确认成果,或者同时参与这两者的国家则很少。

28. 很少有报告提到当地行为者获得用于《荒漠化公约》执行行动的资源和技术。但是,报告都列举了引人注目的试验,如制订国家方案向小型生产商和土地所有人提供债务减免资金,出售国有企业的股份,或者实行环境服务付款制度。

29. 大多数报告着重提到了加强和扩大与国内外科技机构的联系,以满足监测气候变化并确保各国进一步获得现代技术和技能的需要。在这方面,各报告专门提到了国家参与国际防火和抗旱警报系统的情况。

30. 各报告指出了次区域一级在与国际社会联络,联合管理筹资方面建立伙伴关系的重要性。特别是,各国的经验各有其相对优势,可以在筹资和人力资源两方面共同作出贡献,有潜力做更大规模的项目,因此有望产生更大的影响。

31. 由于国内经费略有增加以及权力分散的机构在国际合作机构的支持下对这些资金的管理,各国通过《荒漠化公约》的行动,在人口和土地面积方面都扩大了这些资金的覆盖范围。但是,该区域在可预测和及时提供充分的资金方面仍然存在着严重问题。

D. 与其他环境公约和国家发展战略的联系和协同

32. 1992年联合国环境和发展会议上提出三项文书实现协同的必要性,国家缔约方从第一届缔约方会议起,并相继在第7/COP.5号决定、第12/COP.6号决定和

第 12/COP.7 号决定中承认了这种必要性。在这方面，应该提到 2004 年三个里约公约的秘书处组办的“森林和森林生态系统：促进里约三公约执行方面的协同作用问题”研讨会，这次研讨会赞同关于相互贯穿于这三项文书的标准义务、执行措施和能力建设必要性方面的建议。

33. 国家一级寻求协同的主要努力是，2000 年初开发署和环境基金制订的国家管理世界资源的能力自我评估项目。为这次综述而分析的所有报告几乎都描述了参与这一倡议的情况，从里约三文书共同的优先问题和对采取协同行动有利和不利的因素的角度，对国家的个人、体制和系统能力作了评估。三个国家还提到国家管理世界环境的能力项目中包括了《湿地公约》(拉姆萨尔，1971)。

34. 报告提到的区域努力中引人注意的是一项两国发展计划，这种计划的目的是确定、设计、谈判和执行关于鼓励实施三公约的当地环境服务付款项目。在国家一级，至少有两个国家在对干旱地带的气候变化采取适应措施。

35. 许许多多国家建立了联合联络点，促进履行对这些公约的国家承诺。据这些报告说，这样做能够在联合实现三文书中不止一项文书的目标方面汲取人力和经济资源。但是，有两份报告说，在公约以及从中产生的承诺方面，负责人没有得到充分的培训。秘书处还注意到由于官员必须承担这三重责任，工作量有所加大。

36. 除了在促进里约三公约的协同方面提到的努力以外，95%以上的国家在协调执行《荒漠化公约》的活动及其国家发展战略方面报告了重大进展。虽然只有极少数国家具备将国家行动方案和国家安全战略相融合的诊断机制或计划，但实际上至少报告了联合行动的三个领域。第一个领域属于环境恢复方案的范围；第二个领域属于通过促进土壤恢复和可持续发展，首先是植树造林和再生造林活动的农村部门发展战略。第三个领域包括通过增进全体人民的权利方案争取社区发展，特别是土著人民和当地社区管理自己的资源和为此建立当地能力的方案。

E. 利用和可持续管理土地，包括水、土壤和植被

37. 在区域一级，在利用和可持续管理土地方面取得了最显著的进展，对生态系统的脆弱性和生产力的研究大量增加，分析的单位通常是集水盆地。报告提到对土壤的盐度、营养成分和承载力，生态系统的水平衡，水质和供水情况，植被方面的植物覆盖率以及放牧地改良战略等问题的研究。

38. 有些国家的经济部分依靠采矿业，它们已采取行动控制因冶炼活动造成的水土污染。消除水资源的污染源也扩大到了其他国家，它们开展研究并采取行动，统一管理固体废物。

39. 这些国家经常提到的另一个切实问题是雨水收集，以作家用、灌溉，有时用以鱼塘养殖。灌溉项目，特别是小规模灌溉项目，既属于国家行动方案，也属于其他体制举措内的发展项目的范围。有一个国家提到在全国大规模施用天然肥料、混合肥料、腐殖土和粪肥。还有一个国家具体提到土著社区的土地保护和管理项目。

40. 但是，不是所有国家都开展所提到的活动，而只是在其中一些国家的某些地区开展。许多报告没有反映在国家行动方案的框架内或在国家发展项目中对这些活动监测的成果，此外，这些活动大多缺乏明确的体制联系。报告也没有提到在关于水的第三主题网络中为推动这一领域的进展而发掘的潜力和开展活动。因此还不能说利用和可持续管理土地的活动达到了应有的规模，虽然国家和地方在这方面的努力和倡议数不胜数。

F. 发展可持续农牧业生产体系

41. 报告表明，若干国家的耕作和牲畜饲养活动日益着重于具有市场优势的产品的贸易。有些国家提到它们在这种转型中实施农林业、有机耕作和林业的原则。有些国家对这种生产转型辅之以可持续管理农田的土地使用规划措施和农产工业转型和土地改革进程，以便利用未开垦的土地，减轻对开发过度的土地的压力，让土地发挥更有效的社会经济职能。两个国家提到了通过提高单位面积饲料产量并采取有机物证书的方法提高牲畜饲养生产力的倡议。

42. 报告强调安第斯和加勒比国家现场保护当地多样性，以及特别是在中美洲和加勒比地区制订城市耕作倡议的情况。可持续作物和牲畜饲养发展活动也属于《荒漠化公约》活动的范围，但范围较小，还需要进一步把《公约》原则融入这个领域。

G. 开发新的和可再生能源

43. 约一半国家在可再生能源的生产和消费方面没有数据。但是，提供的数据表明两种趋势。第一种趋势反映可再生能源在各国总的能源供应中的比重低。第二种是水能，其次是生物质能作为主要能源的重要性。可再生能源的消耗主要在民居部门，其次是工业，最后是农业。只有两个国家报告说工业部门的用量高于民居部门。

44. 该区域有三个国家是开发利用可再生能源的先锋，其中一个将经验介绍给了其他的国家。报告没有表明开发可再生能源的进展情况，但还是突出表明了日益增多的发展项目列进了光电板的使用和有效利用生物质的问题。在努力防治荒漠化，减轻干旱影响，开发新的和可再生能源方面的进展情况，这些报告总的来说提供的信息很少。提供的信息，再加上随后的报告，将成为今后发起和启动可再生能源问题的第六主题方案网络的基本出发点。

H. 恢复退化土地的措施以及减轻干旱影响的预警系统

45. 几乎所有国家都设计并/或在推行恢复退化土地的措施。所有国家首先准备诊断研究，常常是为了拟订国家行动方案，将其作为一个规划基础。一些国家查明了受荒漠化和干旱影响的地区，以及需要采取的具体措施、所需的资源，甚至是需要采取行动的体制联系。

46. 与以往报告明显不同的是，许多国家提到把植树造林和再造林作为恢复退化土地的一项关键措施。采取行动预防和减轻土壤退化的影响，特别是中美洲国家的三方努力，虽然为数不多，但也在报告中显示出来。此外，除了以往报告中已经描述的努力以外，各国还提到实行、扩大和加强受保护地区以有利恢复，以及联合保护土壤、动植物种和可持续管理放牧地。

47. 报告提到了《荒漠化公约》框架内的三个次区域方案，实行这些方案有助于加强退化土地的恢复措施。方案之一是，《普纳美洲可持续发展次区域行动方案》，该方案有一个可持续土地开发项目，从 2006 年起预期期限为 12 个月。该项目有九个部分，其中三个部分直接处理恢复退化的土壤问题，五个部分涉及可持续土地管理，最后一部分处理支持、监测和预警系统的问题。方案之二是，《伊斯帕尼奥拉次区域行动方案》，该方案主要涉及当地能力建设活动。方案之三是，《大查科美

洲次区域可持续发展行动方案》，正在该方案下拟订一个项目，以减轻大查科美洲社会、经济和环境退化的问题。该方案也有一个跨边界生态系统的可持续土地管理项目。

48. 对近年来受洪泛、飓风、重旱和森林火灾影响的国家来说，建立预警系统是其当务之急。各国对自己的气候和制图数据记录系统实行了现代化，扩大了它们的范围。这就促进了预报、通报和减轻干旱影响的工作。但是，只有两个国家谈到它们加强了干旱预警系统。

49. 恢复退化的土地以及减轻干旱影响预警系统，对这两个问题采取的步骤还只是刚起步。如同在其他领域，最明显的缺点是缺乏《荒漠化公约》框架内的系统数据。而且，关于农林业的第四主题方案网络的活动和潜力，大多数报告也没有提到。除此以外，有些次区域，特别是有些国家，在就这两个问题采取措施方面仍然落后。

I. 干旱和荒漠化的监测及评估

50. 对于该区域干旱和荒漠化的监测和评估工作，最合适的起点是在国家行动方案的框架内进行诊断。再加上新的区域和/或主题诊断，并列进各国不同程度采纳的社会经济指标。

51. 在本文件所涉期间，加勒比和中美洲各国向前跨出了两大步，确定了荒漠化和土地退化的指标和基准。第一个进步是，举行研讨会，以认识拟订指标方面的限度和机会以及次区域合作的条件，确定对《公约》有益的质量和数量指标。举办这些研讨会的背景，是 2002 年在门多萨举行的一次研讨会和 2000 年至 2003 年执行的一个三国项目，其最直接的成果，是传播“监测器”软件。第二个进步是，起草了一个文件，阐述非政府组织和基层社区在设计以指标和基准监测土地退化的系统方面所发挥的作用。

52. 该区域许多国家至少在国内部分地区利用生物物理、水文气象资源和植物覆盖率的监测系统。这种监测系统是贫穷、食物保障、《千年目标》的进展等等指标系统的一部分，社会经济指标是它的补充部分。各国指出了这些基准和指标与监测土地退化过程之间的关系。至少有三个国家记录了与学术机构、政府间和双边合作机构携手，加强土地退化监测系统方面的进展情况。

53. 2002年9月以来，六个南锥体国家参加了一个防治荒漠化的方案，该方案包括开发一个计算机监测系统。一个国家报告说，它已经拥有了一个旱地分类系统。还有一个国家在控制荒漠化和减轻干旱影响的项目中利用公共投资、覆盖地域和用户数量这三个指标，取得了显著的进展。对所有这些初创之举的宣传和监测，是属于第一主题方案网络的范围，由该区域的一个国家作协调。应该提及，两个国家在2003年至2005年参加了“旱地土地退化评估”项目。

54. 以上表明了确定干旱和荒漠化的监测和评估基准方面作出的主要努力。但是，区域一级还未能达成共识，因此也不能在所有国家建议并使用可比并可适用的基准，即使是一般性的基准也不能。还有一个悬而未决的问题是评估，这些国家具备了测量土地退化的指标和基准，但报告说这些指标和基准在这个进程的管理方面对它们不适用。

J. 受影响的国家缔约方获得技术和专门技能

55. 提到国家获得技术和专门技能等情况的报告很少。但是可以从这些很少的报告中推断：在数据计算技术和环境进程监测方面大有改善，例如，监测植物覆盖率的地面台站和卫星数量增加，质量提高；农作物和其他作物的覆盖比例也有所改善。

56. 在机构研究能力和应用科学方面，各国的区别在于获得现代技术和培养一定数量的国家技术员和专家的程度不一。但是，有两个国家努力向该区域和全世界其他国家传输知识和经验，值得注意。

57. 获得现代技术似乎只局限于政府专业机构和私营部门，因为在这方面没有提到其他缔约方。各国此前对防治土地退化的传统技艺表示出很大的兴趣，这证明，在这个领域采取行动，其依赖的要素仍然是这种技艺。提到传统技艺和现代知识整合问题的报告很少，不可能得出有意义的结论。

三、获得的教益

A. 从国家行动方案拟订和执行进程中获得的教益

58. 过去四年，该区域 26 个国家行动方案中有 70% 获得批准并正式提出。在起草和启动工作完成后，它们在各国有非常不同的进程，其中的决定因素主要是各国的现有体制和能力，政府对环境问题的重视程度，以及干旱和荒漠化进程的严重性。尽管国与国有差异，还是能够对所获的一系列教益作概述并确定该区域的一些共同因素。

59. 国家行动方案的起草，标志了编制和传播关于唤起认识，建立伙伴关系和政府承诺的信息的一个特殊时期。这也是直接受土地退化影响的利害关系方以及国际社会参与的一个特殊时期。从这个进程中获得的教益没有在国家行动方案中反映出，因此往往由于在项目执行方面取得了进展而被遗忘了。

60. 在国家行动方案的起草和执行中，制约因素仍然是既充足又可以预见，同时还能长期持续的资金供应，但这取决于政府的政治意愿及其与捐助方和与环境有关的其他文书和机制的谈判能力。可能向国家行动方案供资的渠道只能满足其中所反映的一部分要求。此外，各报告都认为办事程序冗长复杂，而结果不都能拨出所要求的资源。凡参与这个程序的，有许多方面，特别是在基层一级，都丧失了兴趣，采取行动的愿望减少。

61. 与其他国家建立协同并形成共同阵线，扩大相对优势的能力有所提高，但是还是存在一些问题，例如最小的国家缺乏项目执行技能，没有能力拟订详细的项目，予以支持，或者查明可能发生的影响。

62. 起草国家行动方案，特别是载有对干旱和荒漠化影响作专门诊断研究的国家行动方案，是在《荒漠化公约》框架内评估进展情况的一个起点，是政府作规划的工具。但是，如后来有些国家列入的各诊断研究报告所示，这些文书不完善。这个判断不仅适用于诊断和技术提议，而且还适用于有关的政策和体制提议。

B. 从报告制度中获得的教益

63. 大多数国家的第三次报告有的迟交,有的不完整,或者是既迟交也不完整。这种情况表明与 2000 年和 2002 年相比都有退步。如果对造成延误的财务安排,对各国关于获得和有效利用的资金预报不作评估,进步就不会圆满。进行这种评估,必须有各国政府的政治意愿、在支持各国起草报告方面的国际承诺、对《荒漠化公约》的一定程度的认识、负责执行《荒漠化公约》的机构等等因素。

64. 有些国家提供的信息在数量和质量上都精确。但还有些国家,尽管现在有一项国家行动方案,仍然是含糊其词。观察到的主要问题是在通报上次报告以来取得的实际进展方面说得不明白。不能明确区分正在执行的方案和项目与今后理想的情况。因此而难以弄清现在正在做的与希望要做的之间的差别。

65. 虽然所有国家根据编写报告的“帮助指南”所载的格式和建议作了调整,但在篇幅和讨论的问题上,各报告还存在着很大的差异。2002 年发布的帮助指南与缔约方会议最近的决定不符,这是报告内容不同于《波恩宣言》的指南和科学技术委员会的建议的部分原因。有一个更新的指南,考虑进了最近的建议和决定,在编写报告和对报告作相互比较的范围方面都有灵活度。

四、结 论

66. 27 个国家为编写这份分析性综合提供了信息,它们证实在履行政府批准《荒漠化公约》时作出的承诺方面取得了很大的进展。最显著的进展是,起草并正式提出了 19 份国家行动方案,外加 2002 年以后已经有的另外七份。目前另有三个国家提出了较完善的国家行动方案。

67. 如同国家行动方案的起草和提出反映了各国特有的活力,国家行动方案的执行也有不同的特点。在执行国家行动方案中,许多国家在时间和空间上都没有系统性。与逐渐取得进展正相反,人们可以看到,政府的意愿、规定的优先事项、国际合作机构的支持、确立的体制和财政能力、经济条件以及自然灾害等的外部因素,这一切都在各式各样的情形下交杂在一起。这样,各国执行《荒漠化公约》,其本身就是一种特例。

68. 在有些国家，国家行动方案属于国家战略和政策的一部分。但在其他一些国家，国家行动方案则仍然是环境管理政策的衍生物。一些利害关系方，特别是有些国家因土地退化和干旱风险而造成贫穷，受这种贫穷的影响最严重，它们致力于提高自己的国家行动方案的法律、政治和体制地位，对于这些利害关系方，必须给予支持。

69. 在执行过程中，有些国家在国家行动方案的构架内推行具体的项目，而另一些国家则将这种具体项目纳入农业、牲畜饲养和/或林业发展项目的框架内。在这里必须强调将一般的发展项目与专门促进执行《荒漠化公约》的发展项目作出区别的重要性。报告中的这一区分有时不明确，可能会批准那些不可持续或风险高的项目，如建造大坝或土壤滥施肥的项目。国家缔约方将来举行会议时，可以将这个专题纳入讨论。

70. 各国采取了具体行动履行它们对拟订国家行动方案参与进程的承诺和对该进程至关重要的活动的承诺。在诊断、信息、传播和培训中采用了多种方式，而且常常是很有创意的方式。政府机构、非政府组织、国内组织、国际组织和有关个人之间相互协同，在上述活动中达到了最高的程度。因此建议探讨持久性、低成本、规模大的信息、传播和培训机制。为此应该利用该区域各国在起草国家行动方案期间的成功经验。

71. 有些国家的监测土地退化进程研究和技术革新达到了一定的规模，取得了很大的进步。能否相互学习经验，主要取决于《荒漠化公约》框架中的次区域伙伴关系以及该区域的其他双边和多边联系。有些国家向其他国家提出的建议已经表明了这一论断的重要性，但仿效这种经验并予以落实的工作还有待去完成。

72. 这四年期间取得的一个最大进展，是确定测量土地退化进程及其影响的基准和指标。该区域有许多地区已经是可以并应该通过评估现有指标的适用情况及其结果来寻求共识了。

73. 除了关于“基准和指标”的第一主题方案网络外，报告在主题方案网络的进展方面提供的参考和信息很少。例如，分别在关于“农林业”的第四主题方案网络和关于“传统知识”的第五主题方案网络的框架内开展了各种国内和国际活动。这些活动的数量和规模到目前为止都值得进行区域评估。同时还必须按照体制优势和国家表示的兴趣对主题方案网络联络点的建立情况作评估。

74. 在 2002-2006 年期间，该区域在执行《荒漠化公约》方面采取了战略性步骤。只要政府有政治意愿，国际社会给予帮助，国家缔约方可以应对今后的挑战。这些挑战可分为三个领域。第一是巩固取得的进展和该区域的相对优势，如丰富的社区组织、科技能力、国家相互合作和与世界其他国家合作的能力、在发展活动中获得的教益以及积累的传统和现代知识。这种经验和优势主要围绕国家行动方案和次区域行动方案的优先事项以及主题方案网络。加强主题方案网络，能在执行《荒漠化方案》方面为整个区域取得进展提供一种战略性手段。

75. 该区域的第二个挑战领域是建立可持续的投资机制。如果做不到，国家行动方案、次区域行动方案和区域行动方案的执行就可能受到限制，甚至受到阻碍。第三个领域是，整个区域必须提高将其利益列入国际议程的能力。到目前为止，由于缺乏这种能力，它无法去影响并有效利用防治荒漠化和减轻干旱影响的国际机制和设施。

-- -- -- -- --