



大会
经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

A/48/216
E/1993/92
21 June 1993
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

大会
第四十八届会议
暂定项目表* 项目92(f)

经济及社会理事会
1993年实务会议
临时议程项目15(i)

发展和国际经济合作:

沙漠化和干旱

《对抗沙漠化行动计划》及苏丹-萨赫勒
区域恢复和重建中期方案的执行情况

秘书长的报告

目 录

<u>章 次</u>	<u>段 次</u>
一、 导 言	1 - 2
二、 1991-1992年《对抗沙漠化行动计划》的执行情况	3 - 34
三、 机构间沙漠化工作组(沙漠化工作组)和联合国系统内 《抗沙计划》执行工作的协调	35 - 40
四、 防治沙漠化协商小组(治沙协商组)	41 - 43
五、 《对抗沙漠化行动计划》的供资和其他支助措施	44 - 47
六、 联合国苏丹-萨赫勒办事处1991和1992年的活动	48 - 82

* A/48/50。

一、导 言

1. 大会在其1980年12月5日第35/73号决议内,请联合国环境规划理事会继续每两年一次通过经济及社会理事会,向大会报告《对抗沙漠化行动计划》的全面执行情况。同样地,大会在其1981年12月17日第39/168B号决议内,请理事会在每届会议上作出必要安排,通过经济及社会理事会向大会提出关于《抗沙计划》在苏丹-萨赫勒地区内的执行情况报告。

2. 理事会在其1993年5月21日通过的第17/19A号决定中,授权执行主任代表理事会将本报告经由经济及社会理事会提送大会第四十八届会议,本报告载入了执行主任关于《抗沙计划》在苏丹-萨赫勒区域执行情况的报告。

二、1991-1992年《对抗沙漠化行动计划》的执行情况

A. 对各国政府的技术援助

1. 国家防治沙漠化行动计划

3. 环境规划理事会在其1991年5月21日第16/22A号决定中,请执行主任在现有财源范围内,在接到易受沙漠化影响国家的要求时,协助它们在其发展计划内制订防治沙漠化方案。因此,环境署继续协助成员国政府制订国家防治沙漠化行动计划(国家治沙计划)。环境署在同西亚经济社会委员会(西亚经社会)和联合国粮食及农业组织(粮农组织)联合进行的一项活动中,协助巴林、阿曼、阿拉伯联合酋长国和也门政府制订其国家治沙计划。因伊拉克/科威特战争和西亚经社会迁址,原定1990-1991年进行的一些活动不得不推迟到1992-1993年进行。

4. 执行主任前向理事会第十六届会议报告的环境署对阿根廷、蒙古和秘鲁政府的援助(UNEP/GC.16/16),在1991-1992年继续提供。已同秘鲁的国家自然资源评价处合作,制订了秘鲁的治沙计划,并同阿根廷的旱地调查研究所合作,制订了阿根

廷的治沙计划。环境署向蒙古政府提供了咨询援助,以完成治沙计划草案和三份项目文件,供捐助国在1993年治沙计划审查讲习会上审议。

2. 非洲部长级环境会议(非洲环境会议)

--促进非洲合作的开罗方案下的试点项目

5. 环境署在1991-1992年期间,一直通过其治沙方案活动中心继续援助莫桑比克和津巴布韦政府,以制订和开办村庄试点项目。在津巴布韦,获得加拿大国际开发署和联合国开发计划署(开发计划署)供资支助的试点项目,正在进行之中。莫桑比克项目的后续工作,则因项目地区的政治局势而受到阻碍。

6. 为支持非洲环境会议的村庄试点项目,环境署于1990年开始同中国南京的环境科学研究所一起,对非洲村民和技术员进行生态农业培训。1992年10月,在南京举办了一个培训讲习班,参加者为来自17个国家的20名讲法语的非洲农民和技术员。

B. 区域行动和区域网络

7. 行政协调委员会(行政协调会)已强调指出了分区域组织在有效地执行《抗沙计划》方面可起的作用。因此,环境署在1991-1992年向下述分区域组织提供了援助:南部非洲发展协调会议(南部非洲发协会)、阿拉伯主管环境事务部长会议(阿拉伯环境部长会议)、非洲沙漠和旱地委员会、亚洲及太平洋区防治沙漠化研究培训网(亚太治沙研培网)和萨赫勒旱地非政府组织工作队(萨赫勒旱地工作队)。

南部非洲发展协调会议(南部非洲发协会)

8. 根据南部非洲发协会向沙漠化工作组成员提出的要求,环境署向南部非洲发协会提供了咨询和培训,以协助拟订卡拉哈里-纳米布地区行动计划(土地使用综合规划、牧地的监测、保护和恢复)。环境署在1991-1992年间支助南部非洲发协会

的环境和土地管理领域协调单位向卡拉哈里-纳米布国家提供援助,帮助它们在行动计划下拟订项目。

阿拉伯主管环境事务部长会议(阿拉伯环境部长会议)

9. 环境署一直通过它设在开罗的驻阿拉伯联盟联络处协助阿拉伯环境部长会议秘书处开展它的优先环境方案,其中包括治理沙漠化在内。阿拉伯环境部长会议同环境署和阿拉伯联盟教育、文化和科学组织(阿联教科文组织)合作,举办了一期决策人员分区域讲习班,介绍北非绿带项目的经验和制定今后方向。

非洲沙漠和旱地委员会/非洲部长级环境会议(非洲环境会议)

10. 环境署的治沙方案活动中心继续担任非洲环境会议的非洲沙漠和旱地委员会的秘书处,并为1991年在哈拉里举行的该委员会第五次会议提供了服务。环境署还以提供咨询方式支助该委员会进行两项分区域研究,它们是:加强北非的“绿带项目”和开发努比亚砂岩含水层。

亚洲及太平洋区防治沙漠化研究培训网(亚太治沙研培网)

11. 亚洲及太平洋防治沙漠化研究和培训中心区域网是亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)于1988年在得到开发计划署和环境署的财务支助下建立的。目标是加强此地区研究和培训机构之间的技术合作,通过在决策和方案管理一级获取有关专业知识和查明投资项目的方式,来防治沙漠化。此地区的18个国家的政府(阿富汗、澳大利亚、孟加拉国、中国、印度、印度尼西亚、伊朗、日本、蒙古、尼泊尔、巴基斯坦、菲律宾、泰国、越南和4个独联体国家)3个联合国组织(开发计划署、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)和世界气象组织(气象组织))、南亚合作环境署(南亚环境署)和一系列非政府组织其中包括国际妇女理事会在内,已参加此网络并指定了官方联络点。

12. 考虑到此地区沙漠化问题的范围及其对土地资源和人口产生的影响,开发计划署和环境署已对亚太治沙研培网给予高度优先地位。

13. 1992年2月在泰国召开了第三次区域协商会议和亚太治沙研培网项目三方审查会议,以审议研培网的第二阶段工作和《亚洲及太平洋到2000年的防治沙漠化行动计划》1992-1993年的活动。

14. 在本报告审查期间,工作方案的重点是下列有关方面的活动:沙漠化评估;促进防治沙漠化的研究和培训工作;研培网成员之间的技术合作;和非政府组织及妇女团体的参与。

15. 亚太经社会与环境署和区域培训研究机构合作,在亚太治沙研培网范围内,举办了四期内容为防治沙漠化有关问题的区域座谈会和讲习班。为了制订用于沙漠化评估和绘图的统一方法,亚太经社会于1992年11月与环境署合作,在德黑兰召开了一次由伊朗政府任东道主的亚太和西亚地区专家小组会议。

萨赫勒旱地非政府组织工作队(萨赫勒旱地工作队)

16. 环境署与国际环境与发展研究所(环发研究所)合作,支助萨赫勒国家发展和加强此分区域的“旱地生存”资料网,为35名受训人员提供参与性评估方法的培训;召开两次萨赫勒旱地非政府组织工作队会议;出版8期《Hara-mata》通讯和16篇论文;及绘制18份沙漠化图和两份大型悬挂图表。

17. 除了改进在西非讲英、法语地区分发与沙漠化有关的科学和发展问题资料外,环境署还协助萨赫勒非政府组织编制关于它们的具体关注问题的宣言,提交联合国环境与发展会议(环发会议),并支助它们参与绘制《世界沙漠化地图册》的工作。

C. 培 训

18. 环境署同各国政府和区域培训研究机构合作,继续实施防治沙漠化培训方

案；加强易受沙漠化危害国家治理沙漠化的能力，和提高对这一威胁的认识。1991-1992年期间，环境署同亚太经社会、阿拉伯干旱地带和干燥地区研究中心(阿拉伯旱地研究中心)、旱地研究所、苏环委、北非绿带项目、阿联教科文组织和阿根廷、中国、埃及、蒙古和阿拉伯叙利亚共和国政府合作，举办了培训班，讲习班和座谈会。

19. 亚洲、非洲和拉丁美洲共有231人接受了下述方面的培训：旱地自然资源管理，可持续的粮食生产、沙漠化监测与评估、进一步采用新技术、和公众资料。根据环境署的政策，为发展中国家提供的培训大都在有关区域的国家内进行：在阿根廷、中国、埃及、蒙古、阿拉伯叙利亚共和国和突尼斯。此外，沙漠化工作组成员，即联合国苏丹--萨赫勒办事处(萨赫勒办事处)、气象组织、亚太经社会和环发研究所举办了与防治沙漠化有关的培训班，共有4,900名来自受沙漠化影响的发展中国家的人员参加。

D. 评估和绘图

20. 根据大会1989年12月17日第39/168号和1989年12月19日第39/172号决议，治沙方案活动中心在理事会第16/22A号决定的鼓舞下，与环境署全球资源资料数据(全球资源数据库)方案活动中心密切合作，利用联合王国东安格利亚大学(气候)、美国得克萨斯技术大学旱地和半旱地研究国际中心(土地统计)和荷兰国际土壤参考资料中心(土壤退化)提供的数据，在本报告审查期间完成了四项重大活动。这一工作是环境署对环发会议筹备工作做出的全面贡献，并成为《21世纪议程》，第12章(脆弱生态系统的管理：防沙治旱)内容的一部分。

21. 上项评估活动涉及以下领域：

- (a) 为评估和绘图目的，修改完善沙漠化的定义并使其得到采用；
- (b) 为了评估沙漠化，修改完善世界干燥地的概念，并作出数量估计；
- (c) 评估全球沙漠化状况，按照如下分类，表明它在世界干燥地的发生率：

- (i) 按干燥地种类(高旱地、旱地、半旱地和半湿的干旱地);
- (ii) 按洲;
- (iii) 按土地使用主要类别(灌溉农田、雨水浇灌农田、牧地);
- (iv) 按土地退化程度(无退化至低程度退化、中等程度退化、严重退化、极严重退化)。

22. 以上三项评估工作的结果得到治沙协商组、沙漠化工作组和几个专家小组成员的审查,并通过理事会第三届特别会议(见UNEP/GCSS.III/3)提交给了环发会议筹备委员会第四届会议。

23. 第四项重大活动是提供支助,以绘制并出版《世界沙漠化地图册》(由伦敦爱德华·阿诺德(Edward Arnold)出版公司出版),其中载有专题标志的沙漠化地貌图。此《沙漠化地图册》已在环发会议上提交给各国政府。

24. 理事会在其第16/22D号决定中强调指出必须考虑到近期获得的有关气候变异影响和土壤恢复力的调查结果,进一步修改完善沙漠化概念的定义。执行主任给理事会第三届特别会议的报告《沙漠化状况和〈联合国对抗沙漠化行动计划〉的执行情况》(UNEP/GCSS.III/3)对沙漠化下了如下定义“沙漠化是由人类有害影响导致的干旱、半干旱及干燥的半湿润区(干燥地带)的土地退化。这是一种遍及干燥地带但又是分散的土地退化过程;它又明显地不同于卫星数据显示出的与气候波动有关的在沙漠边缘(“沙漠扩张或收缩”)地区观测到的植被生产力周期性摆动现象”

25. 为更好地了解沙漠化与气候变异之间的联系,环境署与气象组织、国际科学联合会理事会、国际陆界生物圈方案和一些国家的气象部门一起,对沙漠化和气候之间的相互作用进行了研究。定于1993年完成的第一阶段研究有三个主要内容:气候变化对沙漠化的影响;沙漠化对气候的影响;气候变异,包括干旱对沙漠化的影响。

26. 土壤恢复力的问题更为复杂,因为除了一些地理学家一般认为干燥地土壤恢复力似乎比人们过去认为要大外,没有什么最近的研究结果。但要证明上述这一

点,评估工作必须以大量的地方直接测量数字为基础,而不是根据从全球间接估算得到的数字。

27. 由环境署赞助,一个关于土壤恢复力和土地持久使用的国际座谈会于1992年9月28日至10月2日在布达佩斯举行,代表33个国家和18个国际组织(包括国际土壤科学协会(土壤学会)的各委员会和常设委员会)的164名科学家参加了座谈会。科学家们得出的结论是:土壤科学尚未确定土壤恢复力的定义;土壤恢复力概念,特别是用可计量的参数表示的,尚未为土壤科学家所采用。此外,人们认为这一概念很含糊,目前没有什么实际用处。座谈会建议对土壤恢复力及其与土地使用包括农业的持久性的相关性进行研究。土壤学会将把这一问题列入其科学研究优先事项的议程。环境署还正在协助组织一次土壤恢复力和土壤管理座谈会,定于1994年在墨西哥第十五届国际土壤科学大会期间举行。

28. 理事会第SS. III/1号决定的第12(a)(i)段请环境署大力注重“改进对沙漠化现况的评估,特别是区域和国家两级的评估”;遵此,环境署目前正在开展几项活动。环境署与亚太经社会、粮农组织和开发计划署合作,根据经社理事会第1991/97号决议的要求,正在协助秘书长编制一份关于治理南亚的干旱、水土流失、盐碱化、积水、沙漠化和旱灾影响的综合报告。报告载有南亚地区沙漠化状况的详细精确数据,此地区有八个国家,总人口十亿以上。此报告将提交给经社理事会1993年实务会议,并根据经社理事会于1992年作出的决定,供干旱和沙漠化公约的谈判参考使用。

29. 环境署发起了一个项目,在全世界收集地方或国家一级防治沙漠化项目取得成功的数据,以便散发可靠的成功经验,在具有类似经济社会和生态条件的其他地方予以仿效。此数据库将补充关于世界沙漠化范围的现有数据,并协助调动为防治沙漠化所需要的资源。环境署与开发计划署和其他联合国机构合作,向发展中国家提供了支助,使国家和地区建立进行地方、省和全国规模的沙漠化评估的能力。目标是建立供有关国家政府使用和供进行沙漠化长期监测的国家和区域设施。

E. 监 测

30. 理事会在其第SS. III/1号决定第12(a)(ii)段中,请执行主任在工作方案中注重强调“促进执行主任报告第三章中提出的政策准则和行动方针的实施,对其进行监测,并评价其效力”(参见UNEP/GCSS. III/3)。联合国系统内目前有三份针对全球沙漠化问题的有效文件,其中载有决策准则和行动方针;

(a) 联合国沙漠化会议(沙漠化会议)于1977年通过并经大会赞同的《对抗沙漠化行动计划》。理事会1991年5月31日第16/22D号决定认可了1990年《抗沙计划》外部评价的核定结论和建议;而这些结论和建议表明《抗沙计划》的实质内容仍然是正确的;

(b) 执行主任给理事会第三届特别会议的报告(UNEP/GCSS. III/3)的第三章;理事会在其第SS. III/1号决定的第12(a)(iii)段中曾赞赏地注意到此章;

(c) 在1992年6月环发会议上获得通过,并得到大会第四十七届会议赞同的《21世纪议程》第12章。

31. 就政策准则和行动方针而言,上述三份文件的内容大致相同,在国家和区域两级,需要由各国政府去确定哪份文件最切实适用于作为准则。在国际和全球一级、环境署和联合国系统的其他机构和组织将采用《21世纪议程》作为方案规划的准则,因为它是最新的文件并且载入了早先的各项建议;但是早先文件的有用细节也可利用。

32. 理事会在其第三届特别会议中进一步要求确定进展的基准和指示性数值。这是一项长期工作,要与全系统的“地球观察”方案内的全球变化指标数值的确定同时进行。目前正在世界范围上深入讨论就发生的实际变化和所涉对人的影响而言,需要监测哪些参数和收集哪些数据。全球和区域两级上目前正在进行几项与沙漠化问题有关的国际活动,如科联理事会/陆界生物圈方案的数据库核心项目,和环境署/粮农组织/国际土壤参考资料中心的世界土壤和地形数字数据库项目。

33. 除了发展自己的方法系统外,环境署的治沙方案活动中心正在积极参加上述活动,并规划了下个两年期的有关活动。主要重点是设立一个生态和经济社会变化监测和评估的国际网络。监评点将设在参加这个网络的干燥地国家之内。每个监评点--最好是一个代表不同生态状况的狭样区--仍是各国的财产,但可用于进行国际网络的活动。此网络将是全球“地球观察方案”的一个构成部分,设有一个国际协调股和数据库。将在沙漠化和干旱国际公约通过之后,对这些计划进行适当调整。

F. 资料和数据库

34. 环境署在1991-1992年继续向全世界散发介绍沙漠化方案成果和沙漠化防治有关问题的资料。计出版和分发了《防治沙漠化通讯》英文版第18、19、20和21期,每期4,500份。已出版了《世界沙漠化地图册》(800册)。此《地图册》包括有表明全球、区域(非洲)和国家三部分沙漠化状况的专题标志图,并附有各大洲的方案研究。它已在环发会议上分发给各国政府及散发给全世界各地的有关专业人员。根据理事会第SS. III/1号决定的第10段已出版了《关于沙漠化状况和联合国对抗沙漠化行动计划执行情况报告》,并将其提交环发会议的筹备过程。已补充修订了《世界沙漠化文献》(800册),并将其分发给各国图书馆、研究机构、联合国组织和大学。在本报告审查期间,向各世界各地有关方面散发了1,500册上述出版物和其他有关防治沙漠化的文件。

三、机构间沙漠化工作组(沙漠化工作组) 和联合国系统内《抗沙计划》执行工作的协调

35. 沙漠化工作组的第十八次常会于1991年9月9日至10日在日内瓦世界气象组织总部举行;其后,接着召开了防治沙漠化协商组第八次会议,以审议为环发会议筹备过程准备的文件。下述联合国秘书处单位、组织和机构参加了沙漠化工作组的这

次会议：粮农组织、环发会议秘书处、环境署/教科文组织/萨赫勒办事处/开发计划署、联合国大学和气象组织。

36. 沙漠化工作组的第十九次常会于1992年9月14日至15日在日内瓦举行。11个联合国秘书处单位、组织和机构参加了会议：联合国经济和社会发展部、亚太经社会、西亚经社会、粮农组织、联合国救灾协调专员办事处(救灾办事处)、环境署、教科文组织、工发组织、萨赫勒办事处、世界粮食计划署(粮食署)和气象组织；还有三个分区域组织：阿拉伯干旱地带和干燥地区研究中心(阿拉伯旱地研究中心)、萨赫勒-萨哈拉观测站、南部非洲发展协调会议(南部非洲发协会议)。工作组审议了10份《抗沙计划》执行情况报告(由经济和社会发展部、亚太经社会、西亚经社会、粮农组织、救灾办事处、环境署、教科文组织、粮食署、和世界卫生组织提交)和联合国系统执行《21世纪议程》第12章的初步计划。

37. 联合国系统为执行《对抗沙漠化行动计划》开展的活动和提供给发展中国家的援助包括：

- 由下述组织向各国提供援助以制订防治沙漠化战略：亚太经社会、西亚经社会、非洲经济委员会(非经会)、粮农组织、国际农业发展基金(农发基金)、开发计划署、环境署、萨赫勒办事处和世界银行；
- 由下述组织执行或支助的旨在实行土地综合利用开发的项目：经济和社会发展部、粮农组织、农发基金、开发计划署、环境署、教科文组织、萨赫勒办事处、世界银行和气象组织；
- 已在下述组织的方案明确规定的防备干旱、干旱监测和(或)干旱救济活动：经济和社会发展部、粮农组织、农发基金、开发计划署、救灾办事处、粮食署、卫生组织和气象组织；
- 由下述组织支助的研究项目和技术开发方案：经济和社会发展部、粮农组织、农发基金、开发计划署、教科文组织、环境署、工发组织、萨赫勒办事处和世界银行；

- 由下述组织办理的沙漠化监测和评估的有关活动：经济和社会发展部、亚太经社会、粮农组织、农发基金、开发计划署、环境署、萨赫勒办事处和气象组织；
- 由下述组织提供支助举办有关的培训班、科学座谈会和讲习班：亚太经社会、粮农组织、农发基金、开发计划署、教科文组织、环境署、萨赫勒办事处、粮食署和气象组织；
- 由下述组织进行的旨在提高公众对于地退化问题认识的活动：经济和社会发展部、粮农组织、农发基金、各区域经济委员会、开发计划署、环境署、教科文组织和萨赫勒办事处。

38. 工作组在其第十九次常会中注意到，《21世纪议程》的第12章，连同其六个方案领域，恰好可视为处理沙漠化和干旱有关问题的活动的新框架。它还指出，第12章是在1977年沙漠化会议通过的《抗沙计划》基础上编制的。因此许多机构，一方面仍在加强其执行《21世纪议程》的方针，另一方面就对其现有活动作出重新调整以迎合这个新框架，并注意尚有何些新活动以填补空白。

39. 工作组还忆及执行治沙方案的一个重大障碍是缺乏资金和其他资源。在这方面，工作组指出，全球环境贷款设施（环贷设施）的参与者已同意考虑把治沙项目置在环贷设施下考虑提供资金，只要这些项目与全球环贷设施通过的四个全球优先领域有关。工作组认为应继续作出努力使沙漠化问题凭其自身的重要性而成为全球环贷设施内的优先事项，是很重要的。工作组的几个成员指出，在预防灾害和灾后恢复方面出现一种趋势，便是增加救灾援助而不是增加对发展活动的援助；并指出需要寻找使救灾工作亦可起到长期发展作用的途径。

40. 工作组讨论了《21世纪议程》内的一项提议，即请大会设立一个政府间谈判委员会，来拟订一项关于沙漠化的国际公约；工作组认为，此项公约将会起到加强各国和国际防治沙漠化努力的作用。

四、防治沙漠化协商小组(治沙协商组)

41. 理事会在其第16/22A号决定的第9段中,授权执行主任召开治沙协商组第八届会议,作为一次特别性质会议,在关于《抗沙计划》执行情况的报告草案提交给环发会议筹备委员会之前,对其进行审议,并邀请所有关注这一问题的政府、捐助机构和政府间机构参加。

42. 治沙协商组第八届会议于1991年9月11日至12日在日内瓦气象组织总部举行,参加会议的有16个国家政府(澳大利亚、博茨瓦纳、巴西、智利、中国、丹麦、埃塞俄比亚、芬兰、德国、日本、肯尼亚、尼日利亚、秘鲁、瑞典、瑞士和美国)、7个联合国组织(粮农组织、环发会议秘书处、环境署、教科文组织、萨赫勒办事处/开发计划署、联合国大学和气象组织)、意大利非政府组织CSARE-SILVA、政府间干旱和发展管理局(干旱和发展局)、伊斯兰开发银行和环境署邀请列席的12名独立顾问。

43. 协商组审查了环境署的关于沙漠化现状以及《联合国对抗沙漠化行动计划》执行情况的报告草案;秘书长遵照大会关于《抗沙计划》的第44/172A号决议中所要求编制的关于资金研究的报告草案;及《环境状况报告》第6章有关沙漠化和其他类型的土地退化的部分。协商组的评论和建议已编入主要文件之中,随后,这些主要文件才提交给了理事会第三届特别会议,环发会议筹备委员会第四次会议和联合国秘书长。

五、《对抗沙漠化行动计划》的供资和其他支助措施

专家研究报告

44. 大会在其1989年12月19日的第44/172A号决议中,请秘书长在环境署执行主任的协助下,办理有关《抗沙计划》的供资及其他支助措施的研究。研究工作由环境署办理,并经几个专家小组、沙漠化工作组第十八次会议、治沙协商组第八届会

议及理事会第三届特别会议加以审查。随后,这些研究报告即提交给了环发会议筹备委员会第四次会议,目的是务使在编写《21世纪议程》的适当章节时考虑到这些研究报告。

全球环境贷款设施(全球环贷设施)

45. 1992年4月30日,全球环贷的参与机构作出决定,即土地退化问题,主要是沙漠化及森林破坏,如果关系到全球环贷设施的优先重点领域,就可由全球环贷设施给予供资考虑。环境署和开发署于1992年10月28日至30日在内罗毕组织了一个专家工作会议,讨论由沙漠化/土地退化引起的主要的全球性问题同全球环贷设施所订目标并按照它们目前定义之间的直接关联,并讨论有一些具有全球重要性但目前不属于全球环贷设施的框架之中的问题。在工作会议上,来自所有各大洲的21名与会专家和粮农组织、开发计划署、环境署、萨赫勒办事处、世界银行及气象组织的代表做出了建议,供全球环贷设施在其1992年在阿比让召开的会议上加以审议。在那次会议上,全球环贷设施的参与机构重申了早些时候于1992年4月30日作出的决定,但是没有对于把土地退化问题凭其自身的权利列为全球环贷设施的一个优先重点领域取得协商一致意见。

防治沙漠化协商小组(治沙协商组)

46. 理事会在其第16/22B号决定中建议:“在大会根据联合国环境与发展会议的建议采取行动之前,把防治沙漠化协商小组的任务改为集中于资料交换和协调、审查《对抗沙漠化行动计划》的执行情况,交换关于本领域内科学研究、关于国家方案和关于《对抗沙漠化行动计划》执行情况的资料,并就将来对抗沙漠化的行动提供意见”。按照这一决定,治沙协商组没有采取任何为抗沙计划筹资的行动。

47. 此外,理事会在其第16/22A号决定中,请“捐助国政府、政府间机构,包括援助机构及非政府组织,在它们的双边及多边援助活动中,对于对抗沙漠化及重建退

化土地资源的国家方案,给予优先地位并且在易遭沙漠化侵袭的地区考虑促进长期性的生态和社会重建方案”。理事会在其第16/22B号决定中,请“国际社会创造必要的经济和财政条件,以使遭受沙漠化之患的国家能够拨出部分资源用于对抗沙漠化”。尽管在这一领域中急需采取行动,但没有一个国家或机构报导说在给予对抗沙漠化及重建退化土地方案以优先地位方面取得了任何实质性的进展。

六、联合国苏丹--萨赫勒办事处1991年和1992年的活动

导言

48. 1991年1992年期间,萨赫勒办事处继续执行一项强有力的协助苏丹-萨赫勒地区国家的方案,目的在于确保持久的经济和人力开发,并集中注意于三个主题,它们是:加强或创造国家在改善对自然资源管理方面的规划和协调能力;现场的作业活动;及公众资料 and 意识建设活动。这些主题都与资源调动结合在一起并得到支持。此外,遵照大会1989年12月19日的第44/172B号决议和理事会1991年5月31日的第16/22C号决定,萨赫勒办事处1991年1992年工作方案的一个组成部分是帮助苏丹-萨赫勒地区国家办理关于环发会议的准备工作。

A. 规划、协调和监测

49. 在本报告审查期间,萨赫勒办事处继续加强它在规划、协调和监测生产资源作持久使用方面的援助方案。制订战略框架的过程包括或是强化或是建立一项制度上的或部会间的机制,以协调关于国家自然资源管理战略的制订和方案执行。当前,萨赫勒办事处正在17个苏丹-萨赫勒地区国家中支持它们制订战略框架,根据各国的特殊情况,实施各种水平的活动。萨赫勒办事处供资支持的这些活动,平均每项活动在一至两年期内的费用是在200,000美元和400,000美元之间。

50. 在协助塞内加尔“生态监测中心”中取得的经验,已导致采取一项更加针对需求的处理方针,以强化国家能力,加强数据库,及创造作为环境管理的一项重要

工具的生态监测的国家网络。萨赫勒办事处目前正在布基纳法索、佛得角、冈比亚、加纳、埃塞俄比亚、马里、尼日尔、乌干达和坦桑尼亚联合共和国发起环境资料系统的活动,与此同时,在萨赫勒办事处的支持下,塞内加尔的生态监测中心正在发展成为一个独立的、自筹资金的机构,同时它还成为一个区域培训中心。

51. 萨赫勒办事处继续开展正在进行中的对区域内各项自然资源和环境管理方案的协调工作。1991年4月和1992年11月,在萨赫勒办事处总部组织了进一步的协商会议,参加会议的是与这种协调工作有关的组织,计有开发计划署、环境署、粮农组织、萨赫勒办事处、世界银行及国际自然保护联盟-世界保护联盟。

52. 参照环发会议的决定,萨赫勒办事处正在扩大现有的战略框架方案,使有助于开发署的新的能力建设倡议,拟订与环境有关的能力建设活动并为之供资。萨赫勒办事处在这个领域中拥有丰富的专业知识,并将发挥先驱作用。

53. 萨赫勒办事处于1992年,在开发计划署、世界银行和非洲开发银行的合作下,发起了一个联合区域方案设施,其目的是强化国家能力,把环境内容订入发展规划的所有方面里去。此设施还将设立一个非洲专家和机构网络,旨在增进非洲国家之间的技术合作。

54. 其他一些促进区域资料交流的倡议还包括萨赫勒办事处同萨赫勒和撒哈拉观察站的合作。一份萨赫勒和撒哈拉观察站/萨赫勒办事处合编的《观察结构调查》已于1992年完成,此项调查报告是对生态监测方面主要活动的一项全面总结。

B. 现场作业活动

55. 萨赫勒办事处将其工作重点放在面向综合资源管理以及侧重具体主题领域的项目和方案之上--即以村庄为基础的综合土地管理;畜牧业发展;及牧地管理。在将过去的经验与创新处理办法相结合的基础上,业已发展了各种可以效仿的适用方法和技术;这些方法和技术可以在自然资源持久发展计划中加以采用,并可应用于遇有类似生态问题的其他地区。这完全符合《21世纪议程》中有关干旱和沙漠化活动

的主旨。

56. 1991-1992年期间,已批准的新的现场项目,除其他外,有乍得和肯尼亚的农牧业开发;苏丹和乌干达的土地保护和沙漠化控制;贝宁的环境教育和宣传活动;吉布堤、埃塞俄比亚、苏丹和乌干达的制定关于提供树苗的一个区域土地恢复方案的国家组成部分。已批准了几项现有项目的后续阶段工作,例如协助尼亚美(尼日尔)周围的绿化带管理,以及几个区域性项目。

57. 在苏丹,一项新的以村庄为基础的土地管理项目位于科尔多凡的埃尔奥大亚周围,包括了66个村庄的大约20,000个居民。集中注意力于沙漠化防治,这个项目的目的是要建立自力更生的农村社区,来开发和管理它们自己的环境;此项目得到一项循环基金的支持,其中25%资金将专门用于各村庄妇女所拟议的各项活动。

58. 在乌干达,卡拉莫贾的妇女项目是设计来促进社会和经济的发展,及在乌干达最干旱、最易遭受旱灾侵袭的地区保护环境。此项目包括一项创新的试办性贷款方案,用于农业、农林业和园艺发展。此外,它的方针是鼓励社区民众参与社区自然资源的管理,由妇女来设计和执行项目。

59. 在正在进行的方案中,萨赫勒方案的五年总预算额超过2,500万美元,它包括了在布基纳法索、尼日尔和塞内加尔的以村庄为基础的土地管理项目。在和受益者结成伙伴关系的情况下,这些项目宗旨是为土地开发和自然资源创造出一些易于应用的管理技术,以供国家或其他相似区域使用,并在参与村庄的合作下确定和执行一些土地管理计划。

60. 已为贝宁、厄立特里亚、肯尼亚、尼日尔和苏丹拟订了一些沙漠化防治的创新项目,其内容包括农业和牧地管理在内。

61. 两项新的区域间项目强调了同非政府组织合作的重要性。第一个项目是由非政府组织SOS萨赫勒办理的,是拟订和改善参与性的评价过程;第二个项目是由国际环境与发展研究所(环发研究所)办理的,旨在提供一项框架,供研究界和非政府组织之间进行对话和长期合作。

C. 新闻活动

62. 新闻资料和觉悟建设活动不仅补充了萨赫勒办事处的工作方案,而且还具有各种其他的作用。为环发会议准备的关于干旱和沙漠化现状和关于替代性生产方法的出版物,起到了增进对苏丹--萨赫勒地区干旱和沙漠化的知识和警觉作用。出版了《环发会议信息资料》,用以协助苏丹--萨赫勒地区的各国的代表团,出席1992年3月的筹备委员会会议和环发会议本身。为广大公众制作了1990-1991年《萨赫勒办事处工作报告》和一套关于萨赫勒办事处活动的录象带,用以提供新闻资料及调动各国内部、联合国系统和捐助界的资源。

63. 为了散发现场经验的有益结果,萨赫勒办事处编写了两套技术性出版物,一套是关于埃塞俄比亚的更新造林,另一套是关于毛里塔尼亚防治沙丘侵蚀。萨赫勒办事处还支持摄制一部已获奖并广为传播的影片,“沙流”;这部影片是以恢复尼日尔河的内部三角洲内的布尔戈草原区的一项成功项目为基础摄制的;还支助制作了一些以萨赫勒办事处项目为内容的短的录象带:一套是关于保护毛里塔尼亚内“希望之路”对抗沙丘侵蚀(已完成),另一套是关于苏丹的阿拉伯树胶的恢复工作(正在制作中)。

D. 资源调动

64. 环境署/开发计划署支持萨赫勒办事处在苏丹--萨赫勒地区执行《抗沙计划》的联合事业为下列活动提供了种子资金:项目鉴别、方案制定和监测、试点项目、对区域活动和组织的支持、新闻资料和觉悟建设及培训。环境规划理事会在通过其方案预算时,认识到萨赫勒办事处的工作及联合事业支持萨赫勒办事处活动的重要性,批准了将1991-1992年的方案支助费用增加一倍。

65. 对萨赫勒办事处一般资源的捐款不断增加,从1984年的290万美元增至1991

年的830万美元。指定用途捐款数额稳步上升。1991-1992年期间,总共批准了52项新项目,价值为22,386,501美元。对每个项目的支助费用有很大差别,从支助型项目的3,000美元一直到大约700万美元,这反映了萨赫勒办事处灵活对待不同的对象集团。

66. 可是在1992年,捐助者的财政支持呈现明显下降,这是因为对于环发会议后的情况还不明确、联合国系统内部的改组、以及国际经济形势造成的。同时,环发会议掀起了一股新势头,形成要求更多的资金以处理苏丹--萨赫勒地区的问题,和有效开展对《21世纪议程》的后续活动。参酌这些考虑,萨赫勒办事处已同一些历来捐助者开始新一轮的协商,并开始研究如何吸引新的捐助者。

67. 萨赫勒办事处还一直在调查通过其他机制供资的可能性,比如全球环贷设施的多边基金、区域和分区域开发银行及私人部门,其中包括慈善基金会和个人。全球环贷设施的参与国已同意土地退化(沙漠化和森林破坏)项目,如果是涉及或有理由证明属于全球环贷设施的四个优先重点领域中的一个或多个领域,就有资格获得全球环贷设施的供资考虑。

68. 开发署/萨赫勒办事处、环境署和世界银行于1992年10月在内罗毕组织了一个由土地退化、沙漠化和森林破坏方面一流专家出席的讲习会,目的是建立凭什标准土地退化项目才符合全球环贷设施的供资条件,并审查沙漠化问题的全球性影响,以便为将沙漠化凭其自身资格列作全球环贷设施的优先重点领域提供理由。此讲习会的结论已提交给了1992年12月的全球环贷设施参与机构会议。在那次会议上,萨赫勒办事处为全球环贷设施的第四笔增资部分提交了两个项目,以供最后审查和批准。这两个项目中一个在贝宁,另一个在苏丹;它们旨在将抗沙工作同碳隔离方案结合起来,采用以村庄为基础的较好的土地使用系统,以防止边际土地的过度利用。

69. 关于与区域开发银行的协作,新发起的活动包括上面第53段提到的联合区域方案设施,得到萨赫勒办事处、开发计划署、世界银行和非洲开发银行的支助。

为了发掘从公司、托拉斯和个人可利用的资源,萨赫勒办事处支持为非洲统一组织所建立的干旱基金调动资源。

E. 环发会议的筹备过程及其后续活动

环发会议的筹备过程

70. 萨赫勒办事处在环发会议筹备过程期间的目标,是协助苏丹-萨赫勒地区国家充分利用这次环发会议提供的机会,唤起注意环境问题同发展之间的相互依存关系,并把对环境的关注纳入各有关国家的发展过程。对于苏丹-萨赫勒地区各国来说,确保将干旱和沙漠化问题置于环发会议议程的重要位置是特别重要的。为此目的,萨赫勒办事处通过支持设立环发会议国家委员会和编制国家报告,唤起有关环发会议问题的认识,及支持各国参与筹备会议及参加环发会议本身等途径,来协助各国明确它们各自的优先重点。

71. 萨赫勒办事处通过联合支助委员会(由萨赫勒办事处、萨赫勒国际抗旱常设委员会(萨赫勒抗旱常委会)和政府间干旱和发展管理局(干旱和发展局)组成),组织了两次分区域会议,一次是1991年2月在瓦加杜古举行的,另一次是1991年7月在开罗举行的,以促进对分区域的共同关注问题采取协商一致的态度。这些会议的结果,《关于环发会议磋商及其后阶段的苏丹-萨赫勒行动纲领》,提供了非洲在环发会议上的共同立场。

72. 萨赫勒办事处作为联合秘书处(由开发计划署、环境署、非经会、非统组织、非洲开发银行和环发会议秘书处组成)的一员,帮助组织了非洲规划和环境部长会议的筹备活动,并参与了1991年11月在阿比让举行的那次会议,会议通过了《非洲对环发会议的共同立场》。

73. 作为环发会议筹备委员会的土地和农业工作组参加者,萨赫勒办事处同环发会议秘书处及其他联合国机构密切协作,对编制会议关于非洲问题的立场文件和拟订后来包括在《21世纪议程》第12章中的关于干旱和沙漠化两个方案领域,作出

了重大的贡献。在此范畴内,萨赫勒办事处制出了两份特别详细的研究报告:一份是《苏丹--萨赫勒区域沙漠化和干旱的评估:1985-1991年》,这是遵照理事会第16/22C号决定第3段编写的,用以补充环境署关于沙漠化现状及《抗沙计划》执行情况的报告(UNEP/GCSS. III/3),另一份是《边缘土地替代性和可持久的生产系统和生计》,此报告吸取全世界各地例子,研究了在承受压力的生态系统中创造收益的生产方法。

《21世纪议程》

74. 环发会议唤起了全世界对于干旱和沙漠化的重视,承认它们是影响全球环境的最重大问题,这是自1977年沙漠化会议以来从未有过的。位于非洲的干旱、半干旱及半湿润地区的国家,其关键性的环境问题是干旱和沙漠化;于是这些问题便被提出作为会议议程上优先重点领域。

75. 《21世纪议程》第12章载有环发会议关于干旱和沙漠化问题的决定,已成为采取抗沙措施的新纲领,提供了未来行动的准则和当前行动的评估基础。此章内载有6个方案领域,它们涉及到沙漠化和干旱的影响以及其根本原因,其中主要是贫穷。 这些主要领域是根据并体现了1977年沙漠化会议早先通过的《抗沙计划》,而萨赫勒办事处的职责,已被规定了是代表环境署在苏丹-萨赫勒区域执行这项计划。

76. 萨赫勒办事处将人力发展同自然资源管理结合一起的处理方针,及它正在进行的各项活动,都和《21世纪议程》相一致。这个处理方针,连同过去近20年中在协助干旱地带国家对抗干旱和沙漠化中所取得的经验,强有力地支持了萨赫勒办事处应在执行《21世纪议程》提出的对抗沙漠化措施中发挥的作用。

环发会议的后续活动

77. 《21世纪议程》为萨赫勒办事处的未来发展提出了指导方针,其重点是加

强正在进行的支助方案,即规划和协调及方案和项目,以及研究一些同干旱的准备及替代性生产系统有关的新领域。

78. 关于拟议的沙漠化公约,按照《21世纪议程》第12章所载的要求,大会在其1992年12月22日的第47/188号决议中决定设立一个政府间谈判委员,以详细制定一项关于在一些经受严重旱灾和(或)沙漠化的国家特别是在非洲的国家内对抗沙漠化的国际公约,目的是到1994年6月拟定这项公约的最后文本。在同一决议中,大会请萨赫勒办事处“协助它的任务规定所包括的各国政府准备和参与此项谈判过程并调动资源供此用途”。为了协助非洲国家筹备这项谈判过程,达成一项关于优先重点问题和目标的共同理解,以及尽可能地订出一项共同立场和方针,萨赫勒办事处支持了1992年10月由非统组织在亚的斯亚贝巴召开的协商会议。

79. 为了处理第12章中所规定而萨赫勒办事处迄今尚未予以特别注重的一些方案领域,萨赫勒办事处考虑了国家规划框架过程之后,制定了一些加强旱灾准备和旱灾救济的方案。另外注意协助为干旱和易遭受沙漠化侵袭的地区订立一些替代性的生计方案,这将有助于减轻贫穷和协助环境难民。

80. 《21世纪议程》在其第38章第27段中,促请加强萨赫勒办事处的作用,在开发计划署总范围内和在环境署支持下展开工作,以便发挥适当的主要咨询作用,并有效地参与实施《21世纪议程》关于抗旱、治沙和土地资源管理的规定。萨赫勒办事处在过去年月中获得的经验,可应用于受干旱和沙漠化影响的所有国家,尤其是非洲国家,要特别注意一些受影响最严重的国家或被划为最不发达国家的国家。

81. 萨赫勒办事处在其与萨赫勒国际抗旱常设委员会(萨赫勒抗旱常委会)和干旱和发展局同现有的密切合作的基础上,已开始致力与其他适当的区域和分区域组织建立更为密切的联系,如南部非洲发展协调会议(南部非洲发协会议)和马格里布阿拉伯联盟。另外还同其他区域伙伴加强协作,如非统组织、非经会及非洲开发银行,特别是共同从事下述工作:分区域协商,就《21世纪议程》第12章的规定订立联合战略方案,及支持关于沙漠化公约的谈判过程。

82. 然而,为使萨赫勒办事处推进的活动取得成功,必须要有大量进一步资源,才可逐步扩充它的支助方案,维持环发会议期间掀起的势头,和执行已确定的行动方案。

- - - - -