



Конференция Сторон

Пятнадцатая сессия

Абиджан, Кот-д'Ивуар, 9–20 мая 2022 года

Пункт 4 предварительной повестки дня

Стратегические рамки и тематические вопросы

Заключительный доклад межправительственной рабочей группы по вопросу об эффективности политики и мер осуществления в контексте усилий по решению проблемы засухи в соответствии с Конвенцией Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием

Доклад межправительственной рабочей группы

Резюме

Конференция Сторон просила межправительственную рабочую группу (МРГ) по вопросу об эффективности политики и мер осуществления в контексте усилий по решению проблемы засухи в соответствии с Конвенцией Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием (КБОООН) представить свои выводы и рекомендации Сторонам для рассмотрения на пятнадцатой сессии Конференции Сторон (КС 15). Основной акцент в ходе обсуждений МРГ был сделан на недостаточное признание потенциальных возможностей связанных с землей мер по противодействию засухе для смягчения ее воздействий, рисков и каскадного эффекта негативных трендов, обусловленных их взаимодействием с другими экономическими, экологическими, социальными и медицинскими проблемами. В этой связи необходимо придерживаться целостного подхода, который позволил бы создать гарантии и условия, благоприятствующие реализации намеченных достижений в рамках принятых глобальных повесток дня по адаптации к вызванным изменением климата экстремальным явлениям и их смягчению, снижению риска бедствий и «зеленому» восстановлению экономики, в том числе в интересах наиболее уязвимых общин и экосистем.

Содержащиеся в настоящем докладе выводы и рекомендации подготовлены по результатам проведенного МРГ в 2020–2021 годах анализа положения дел с реализацией мер политики и рассмотрения вариантов дальнейшей деятельности. Эта работа проведена на основе полученных от Сторон материалов; ответов на обращения секретариата к региональным экономическим комиссиям и другим соответствующим организациям; а также на материалах серии дискуссий, состоявшихся в онлайн-формате между членами группы. Рассмотренные варианты включают предложения по укреплению существующих институциональных договоренностей в рамках КБОООН в целях более эффективного содействия принятию мер и проведению обучения для смягчения усиливающихся системных рисков и воздействий засух. В рамках



установленных методов работы для завершения дальнейшей проработки вопросов, касающихся сферы охвата и значимости предложения, касающегося нового соглашения, протокола или принятия других более глубоких, сквозных мер системного характера, возможно, потребуются еще как минимум двухлетний период. На КС 15 МРГ может рекомендовать набор из восьми незамедлительных шагов вперед для разработки решений и действий Сторон.

Содержание

| | <i>Пункты</i> | <i>Стр.</i> |
|--|---------------|-------------|
| Резюме..... | 1–6 | 4 |
| I. Введение | 7–15 | 5 |
| II. Анализ положения дел и обзор | 16–40 | 8 |
| III. Рассмотрение вариантов | 41–44 | 19 |
| IV. Основные выводы и консенсус | 45–51 | 19 |
| V. Рекомендации Сторонам для принятия решения на пятнадцатой сессии Конференции Сторон..... | 52 | 22 |
| Annex | | |
| Considerations of Pathways | | 26 |

Резюме

1. Эффективная трансформация рисков засухи в возможности имеет крайне важное значение для противодействия усиливающимся воздействиям засух и их взаимосвязи с другими экономическими, экологическими и социальными проблемами, включая бедность и современные угрозы здоровью населения и состоянию экосистем. В Специальном докладе Управления Организации Объединенных Наций по снижению риска бедствий (УСРБ ООН) о засухе¹ и Специальном докладе Межправительственной группы экспертов по изменению климата (МГЭИК) об изменении климата и земле² разъяснены возможности связанных с землей мер по смягчению рисков засух и их воздействий на уязвимые сообщества, сектора и экосистемы. Использование этих возможностей должно стать важнейшим элементом глобального «зеленого» восстановления³.

2. Межправительственная рабочая группа (МРГ) по вопросу об эффективности политики и мер осуществления в контексте усилий по решению проблемы засухи в соответствии с Конвенцией Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием была учреждена в соответствии с решением 23/COP.14. К ее кругу ведения относится анализ и обзор существующих механизмов политики, осуществления и институциональной координации, включая партнерства, в области обеспечения готовности к засухе и противодействия ей. Ее целью является рассмотрение вариантов надлежащих политических, информационно-пропагандистских и имплементационных мер на всех уровнях в целях эффективного решения проблемы засухи в рамках Конвенции в контексте более широкого целостного и комплексного подхода к уменьшению опасности бедствий и повышению устойчивости общин и экосистем. Конференция Сторон просила МРГ представить свои выводы и рекомендации Сторонам для рассмотрения на пятнадцатой сессии Конференции Сторон (КС 15), а также просила секретариат продолжать представлять доклады о выполнении этого решения на будущих сессиях КС.

3. В настоящем обобщающем докладе изложена информация об итогах работы МРГ, включая общее описание проведенного МРГ анализа положения дел и обзора вариантов. В его основу положены материалы, полученные от Сторон; материалы, полученные в рамках вспомогательной работы по сбору информации, проведенной секретариатом с региональными экономическими комиссиями (РЭК) и другими соответствующими организациями; а также выводы и рекомендации, подготовленные по итогам обсуждения между членами группы. Рассмотренные варианты включают предложение по укреплению существующих институциональных договоренностей в рамках КБОООН в поддержку более тесного согласования глобальных усилий по устранению усиливающихся системных рисков и воздействий засух посредством заключения нового соглашения, протокола или принятия других более глубоких сквозных мер системного характера. Хотя относительно необходимости амбициозного и скорейшего усиления мер в рамках существующей институциональной договоренности в МРГ существует полное согласие, по последнему вопросу консенсус достигнут не был; по этому вопросу рекомендовано продолжить процесс обсуждения после КС 15.

4. Очевидно, что для подготовки проектов новых договоренностей, которые стали бы руководством в работе КБОООН по противодействию засухе, необходимо еще как минимум два года, а для подготовки любого юридически обязывающего варианта договоренностей, скорее всего, потребуется значительно больше времени. В то же время многие Стороны наряду с любым таким предложением хотели бы получить более четкий анализ эффективности существующих рамочных документов, включая

¹ <https://www.undrr.org/publication/gar-special-report-drought-2021#:~:text=The%20GAR%20Special%20Report%20on,and%20ecosystems%20health%20and%20wellbeing.>

² <https://www.ipcc.ch/srccl/>.

³ <https://www.gov.uk/government/publications/g7-finance-ministers-meeting-june-2021-communicue/g7-finance-ministers-and-central-bank-governors-communicue.>

обзор любых пробелов. Дальнейшее изучение вопроса об эффективности сопряжено с проведением большого объема концептуальной и практической демонстрационной работы, которая необходима для объединения и расширения имеющихся систем мониторинга последствий рисков и воздействий засухи на людей, экономику и экосистемы, а также проведения оценки эффективности действий в рамках КБООН.

5. В ходе обсуждения члены МРГ обратили внимание на недостаточное признание потенциальных возможностей связанных с землей мер по противодействию засухе, риски и каскадный эффект негативных трендов в силу их взаимодействия с другими экономическими, экологическими, социальными и медицинскими проблемами. В этой связи необходимо придерживаться целостного подхода, который позволил бы создать гарантии и условия, благоприятствующие реализации намеченных достижений в рамках принятых глобальных повесток дня по адаптации к вызванным изменением климата экстремальным явлениям и их смягчению, снижению риска бедствий и «зеленому» восстановлению экономики, в том числе в интересах наиболее уязвимых общин и экосистем.

6. В основных выводах МРГ подчеркнуты: i) происходящие улучшения в рамках действующих договоренностей; ii) целостный подход к партнерским связям, налаживаемым благодаря работе МРГ с опорой на ее подход к взаимному увязыванию повесток дня в интересах устойчивого развития, в котором учитываются происходящие изменения, влияющие как на земельные, так и на климатические условия; iii) продолжение обсуждения необходимости и возможной формы любых потенциальных новых договоренностей, которые позволили бы КБООН обеспечить лидерство ее связующей глобальной повестки дня по проблемам земли и засухи; iv) растущее признание необходимости и возможности для КБООН трансформировать риски засухи в возможности с применением оправдавшего себя подхода к земле как к началу начал прогресса в достижении других глобальных целей и реализации повесток дня в интересах развития, включая свою собственную. Преодоление негативных последствий засух, вызываемых изменением климата и землепользования, должно сопровождаться непрерывным и адаптивным процессом обучения на всех уровнях, в том числе по вопросам лидерства на глобальном уровне и использования надлежащей практики, с тем чтобы получить возможность проверять данные на месте местными силами.

I. Введение

7. Эффективная трансформация рисков засухи в возможности имеет крайне важное значение для противодействия усиливающимся воздействиям засух и их взаимодействия с другими экономическими, экологическими и социальными проблемами, включая бедность и современные угрозы здоровью населения и состоянию экосистем. В Специальном докладе УСРБ ООН о засухе⁴ и Специальном докладе МГЭИК об изменении климата и земле⁵ разъяснены возможности связанных с землей мер по смягчению рисков засух и их воздействий на уязвимые сообщества, сектора и экосистемы. Использование этих возможностей должно стать важнейшим элементом глобального «зеленого» восстановления⁶.

8. Засуха представляет собой глобальную угрозу, затрагивающую как развитые, так и развивающиеся регионы и страны. Коллективные меры реагирования на засуху развивались на протяжении тысячелетий, обеспечивая процветание обществ и цивилизаций за счет смягчения местных воздействий на людей и ресурсы и преобразования экономики стран. Но поскольку системные и зачастую новые мультипликаторы приводят к тому, что последствия локальных засух и деградации

⁴ <https://www.undrr.org/publication/gar-special-report-drought-2021#:~:text=The%20GAR%20Special%20Report%20on,and%20ecosystems%20health%20and%20wellbeing/>.

⁵ <https://www.ipcc.ch/srccl/>.

⁶ <https://www.gov.uk/government/publications/g7-finance-ministers-meeting-june-2021-communicue/g7-finance-ministers-and-central-bank-governors-communicue>.

земель, которых можно было бы избежать, создают каскадный эффект внутри и за пределами границ, все начинают испытывать все более и более тяжелые последствия⁷. Общество не должно мириться с тем, что люди и планета в такой степени подвергаются воздействию угрозы, о которой мы хотя бы частично знаем, как ее избежать и как с ней бороться. Предотвратимые воздействия засухи, поражающие наиболее уязвимых членов нашего общества, должны стать тревожным сигналом для глобальной системы руководства.

9. Во многих ситуациях задачи в составе целей в области устойчивого развития на период до 2030 года не могут быть реализованы без упреждающего решения проблемы засухи как серьезной угрозы прогрессу в достижении целого ряда целей в области устойчивого развития (ЦУР), включая ЦУР 1 (бедность), ЦУР 2 (голод), ЦУР 3 (здоровье), ЦУР 5 (гендерное равенство), ЦУР 6 (вода), ЦУР 9 (промышленность и инфраструктура), ЦУР 10 (неравенство), ЦУР 11 (города), ЦУР 12 (производство и потребление), ЦУР 13 (изменение климата), ЦУР 15 (жизнь на земле), ЦУР 16 (мир, справедливость и учреждения) и ЦУР 17 (партнерства).

10. Более последовательное определение приоритетов в рамках упреждающего подхода к засухе на уровне глобальной политики может предотвратить последствия, которых можно избежать, уменьшить ущерб и изменить процессы восстановления⁸. Это заставляет обратиться к системным факторам, от которых зависят подверженность засухе и уязвимость к ней, ее воздействия и общие риски. Эти факторы обусловлены не только климатом, но и воздействием людей друг на друга и на планету, а также коллективными процессами, необходимыми для обеспечения взаимного уважения и управления этими движущими силами на всех уровнях. Многие из трудностей, с которыми нам предстоит столкнуться, являются преодолимыми, поскольку они созданы нашим обществом и, следовательно, поддаются устранению и предотвращению нашим обществом. Мы должны добиваться этого путем устранения нестыковок, которые позволяют засухам усиливать другие риски в нашей глобальной системе.

11. Многие из наших наиболее уязвимых сообществ должны получить больше признания за то, в какой степени они уже справляются с рисками засухи. Другие общины, которые до сих пор подвержены им, вновь и вновь испытывая на себе их воздействие, нуждаются в том, чтобы им заблаговременно и на упреждающей основе уделялось дополнительное внимание. Разрозненные и частичные успехи могли бы быть тиражированы в больших масштабах, а пробелы быстрее устранены благодаря более широкому применению упреждающего подхода в глобальной политике.

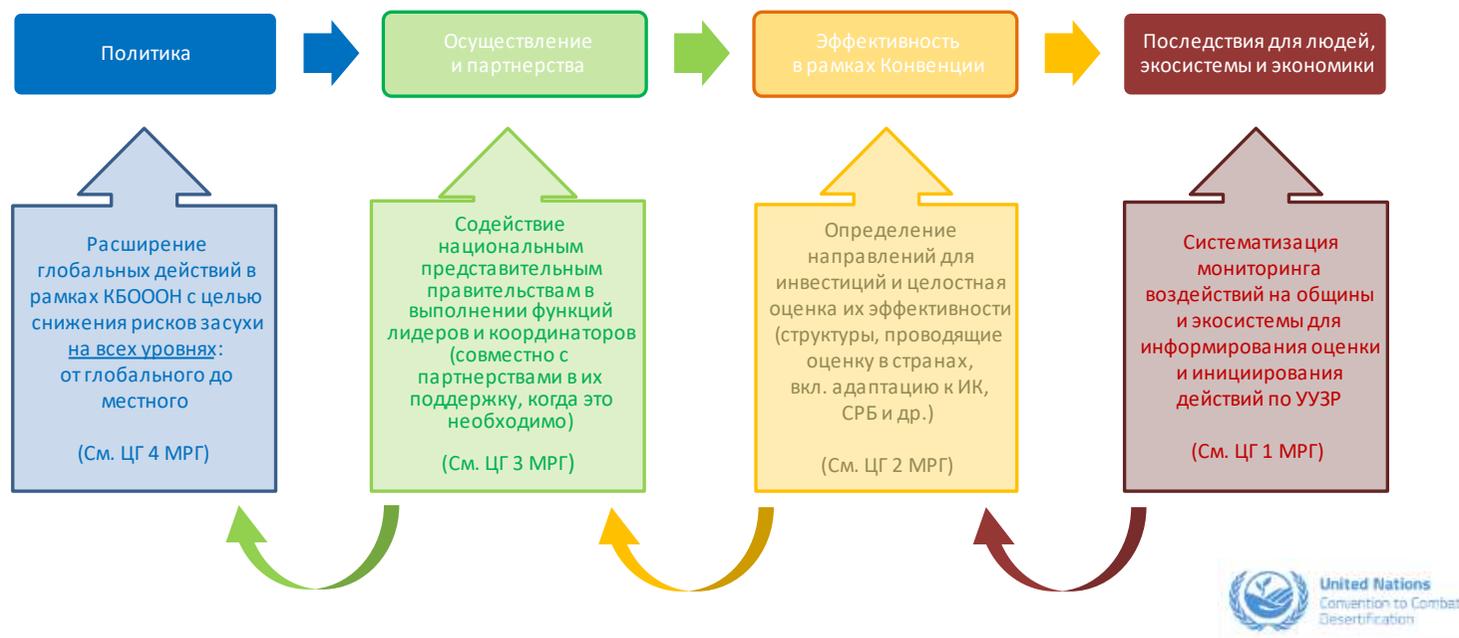
12. В соответствии с решением 23/COP.14 в рамках КБООН была учреждена межправительственная рабочая группа (МРГ) по вопросу об эффективности политики и мер осуществления в контексте усилий по решению проблемы засухи. Кругом ведения (КВ) межправительственной рабочей группы предусмотрено проведение анализа и обзора существующих механизмов политики, осуществления и институциональной координации, включая партнерства, в области обеспечения готовности к засухе и противодействия ей и рассмотрение вариантов надлежащих политических, информационно-пропагандистских и имплементационных мер на всех уровнях в целях эффективного решения проблемы засухи в рамках Конвенции в контексте более широкого целостного и комплексного подхода к уменьшению опасности бедствий и повышению устойчивости общин и экосистем.

⁷ <https://www.undrr.org/publication/gar-special-report-drought-2021#:~:text=The%20GAR%20Special%20Report%20on,and%20ecosystems%20health%20and%20wellbeing.>

⁸ Относится к базовому элементу 3 (продукт знаний) комплексной программы борьбы с засухой.

Рис. 1

Общая характеристика основных элементов и взаимосвязей, рассматриваемых в рамках круга ведения межправительственной рабочей группы, анализ и обзор



КБООН: Конвенция ООН по борьбе с опустыниванием/МРГ: межправительственная рабочая группа/ЦГ: целевая группа/ИК: изменение климата/СРБ: снижение риска бедствий/УУЗР: устойчивое управление земельными ресурсами.

13. Секретариат КБОООН оказал поддержку МРГ, собрав материалы, представленные Сторонами, а также информацию о соответствующих мерах политики и инициативах, реализованных в рамках международных партнерств⁹. Кроме того, Исполнительный секретарь и сотрудники проинформировали соответствующие региональные организации, включая РЭК, о создании МРГ и предложили им сотрудничать в целях содействия координации на уровне регионов в поддержку обсуждений, проводимых МРГ. Секретариат также обратился к другим многосторонним экологическим соглашениям, в частности к Рамочной конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата (РКИКООН) и Конвенции о биологическом разнообразии.

14. Проведение МРГ анализа положения дел и рассмотрение вариантов первоначально было сосредоточено на четырех широких аспектах или темах комплексного противодействия засухе, включая вопросы политики и руководства; ресурсы и стимулы; уязвимость и оценку; а также мониторинг засух и системы раннего предупреждения (показаны на рис. 1). Как подробно изложено в промежуточном докладе, представленном на девятнадцатой сессии Комитета по рассмотрению осуществления Конвенции (КРОК 19)¹⁰, они были определены таким образом, чтобы отразить три признанных ключевых элемента комплексного противодействия засухе¹¹. Выводы и рекомендации по каждой из этих тем обсуждались МРГ в ходе совещаний, которые состоялись 30 июня и 1 июля 2021 года. Они перечисляются отдельно¹². После завершения этой работы в рамках тематических групп в период с августа по ноябрь 2021 года МРГ вернулась к рассмотрению вариантов. В декабре 2021 года МРГ обсудила возможные варианты, выводы и рекомендации для КС 15, которые представлены в настоящем докладе.

15. В настоящем обобщающем докладе представлены итоги обсуждения выводов и рекомендаций МРГ для рассмотрения Сторонами в рамках подготовки к КС 15. После краткого изложения результатов анализа положения дел (в разделе II) и вариантов для рассмотрения КС КБОООН (в разделе III), в докладе изложены новые выводы (в разделе IV). Далее следуют рекомендации по применению на постоянной основе целостного подхода совместно с другими конвенциями и процессами (в разделе V). Для получения дополнительной справочной информации о МРГ, более глубокого изучения вариантов и другой справочной информации, просьба обращаться к сопроводительному «синему» документу, который находится на стадии подготовки (будет опубликован на веб-странице МРГ на веб-сайте КБОООН).

II. Анализ положения дел и обзор

16. В основу анализа положения дел и обзора действующей политики, осуществления и механизмов институциональной координации, включая партнерские связи, в области обеспечения готовности к засухе и реагирования на нее положены материалы, представленные Сторонами Конвенции и соответствующими заинтересованными кругами, а также результаты опроса, проведенного секретариатом

⁹ <https://www.unccd.int/sites/default/files/relevant-links/2021-11/stocktaking%20policies%20final-final.pdf>.

¹⁰ Ссылка на https://www.unccd.int/sites/default/files/sessions/documents/2021-01/ICCD_CRIC%2819%29_4-2015665R.pdf.

¹¹ Среди трех ключевых элементов комплексного управления засухой, описанных в промежуточном докладе (см. предыдущую ссылку), основной акцент был сделан на ориентированном на действия ключевом элементе 3, относящемся к смягчению риска засухи, обеспечению готовности к ней и реагированию на нее посредством осуществления мер политики и деятельности партнерств. Для работы по этому ключевому элементу были созданы две целевые группы, в то время как для работы по другим элементам КУЗ (мониторинг и раннее предупреждение, а также оценка уязвимости) было создано по одной целевой группе.

¹² <https://www.unccd.int/sites/default/files/relevant-links/2021-07/10th%20IWG%20meeting%20report.pdf>.

по просьбе членов группы и составленный секретариатом обзор мер политики¹³. Кроме того, была использована информация о параллельных инициативах МГЭИК по засухе, направлении деятельности по медленно протекающим явлениям, включая деградацию земель, Исполнительного комитета Варшавского международного механизма РКИКООН, а также подготовленные УСРБ ООН и Комплексной программой по организации борьбы с засухой (КПБЗ) информационные продукты по уменьшения риска засухи, обеспечению готовности к ней и реагированию на нее и другим соответствующим темам¹⁴.

17. Цель анализа положения дел — подготовить информацию для рассмотрения вариантов более эффективного решения проблемы засухи в рамках Конвенции. Она согласуется с главной задачей КБООН, которая объединяет Стороны в выраженном в преамбуле общем осознании того, что, несмотря на предпринятые в прошлом усилия, прогресс в деле борьбы с опустыниванием и смягчения последствий засухи не оправдал ожиданий и что требуется новый и более эффективный подход на всех уровнях в рамках достижения целей устойчивого развития. Такое осознание сопровождается признанием значения предоставления затрагиваемым развивающимся странам, особенно в Африке, эффективных средств и, в частности, существенных финансовых ресурсов, включая обеспечение новых и дополнительных источников финансирования и предоставления доступа к технологии, без которых им будет сложно в полной мере выполнять свои обязательства. В этой связи исходным пунктом является понимание того, что стратегии борьбы с опустыниванием и смягчения последствий засухи будут наиболее эффективными, если они будут основываться на надлежащем систематическом наблюдении и точных научных знаниях и, если будет проводиться их постоянная переоценка, с целью повышения их эффективности.

18. По мнению Комитета содействия развитию Организации экономического сотрудничества и развития¹⁵, эффективность представляет собой ту степень, в которой цели принятых мер были достигнуты или, как ожидается, будут достигнуты, с учетом их относительной важности. Поэтому эффективность политики КБООН, осуществления и партнерств по решению проблемы засухи может быть определена в зависимости от ее целей, в частности Стратегической цели 3 (СЦ 3), которая изложена в Рамочной стратегии КБООН на 2018–2030 годы следующим образом:

- СЦ 3: Обеспечение смягчения и адаптации, а также преодоление последствий засухи с целью повышения устойчивости уязвимых групп населения и экосистем.
- Ожидаемый эффект 3.1: Уменьшение уязвимости экосистем от засухи, в том числе благодаря устойчивой практике управления земельными и водными ресурсами.
- Ожидаемый эффект 3.2: Повышение устойчивости общин к засухе.

19. Эта цель заметно отличается от целей по снижению риска бедствий, адаптации к изменению климата и достижению устойчивого развития в более широком смысле, которые реализуются в рамках других соответствующих глобальных политических процессов, дополняет их и вносит значительный вклад в их достижение.

1. Пробелы в эффективности политики

20. Проведенный МРГ анализ положения дел на уровне политики до сих пор был в основном сосредоточен на сборе и рассмотрении информации о политике на национальном уровне в русле поставленных на этом уровне задач в рамках Инициативы КБООН по противодействию засухе. В опубликованных Сторонами и размещенных на веб-сайте КБООН национальных планах борьбы с засухой¹⁶, рассматриваются существующие системы раннего предупреждения о засухе,

¹³ <https://www.unccd.int/sites/default/files/relevant-links/2021-11/stocktaking%20policies%20final-final.pdf>.

¹⁴ См. <https://www.droughtmanagement.info/find/library/>.

¹⁵ <https://www.oecd.org/dac/evaluation/2754804.pdf>, стр. 20.

¹⁶ <https://knowledge.unccd.int/drought-toolbox/page/drought-planning>.

готовности к ней и реагирования на нее. В дополнение к ним Стороны при поддержке секретариата определили другие соответствующие меры политики, практики или системы реагирования, направленные на решение проблемы засухи, которые имеются у всех или для всех 197 Сторон КБООН¹⁷. Затем с учетом информации и замечаний, представленных в материалах Сторон, собранная информация была дополнительно проанализирована и обсуждена группой. Выявленный перечень соответствующих национальных стратегий включает в себя планы по смягчению рисков засухи, связанных с изменением климата¹⁸, процессы планирования снижения опасности бедствий, планирования устойчивого развития в рамках повестки дня на период до 2030 год и т. д. Некоторые из них имеют отраслевой характер, например планы и стратегии в области водных ресурсов, сельского хозяйства. Другие касаются более широких тем, в частности экономического развития, миграции и безопасности. Планируется, что в рамках Набора средств по борьбе с засухой секретариат предоставит интерактивную платформу, с тем чтобы Стороны могли проверять и обновлять информацию о своей соответствующей политике или обращаться к информации о мерах политики, принимаемых в других странах.

21. Меры политики, направленные на уменьшение рисков засухи на национальном уровне, дополняются глобальными и региональными рамочными программами и действиями по снижению риска бедствий (СРБ) смежных конвенций, а также другими глобальными повестками дня и процессами. Субнациональные и местные форумы по вопросам политики должны стать неотъемлемым и заметным участником национального политического диалога и процессов распределения бюджета, особенно там, где есть районы с более высоким уровнем уязвимости к засухе. Некоторые из существующих национальных систем планирования включают планирование на местном уровне и ссылаются на него, но по большей части планы на местном уровне не составлены и не доступны для МРГ (примечание: малым странам, возможно, нет необходимости проводить различие между национальным и субнациональным уровнями). По этой причине они не могли до данного момента систематически рассматриваться в рамках обзора и анализа положения дел МРГ ввиду ограниченности времени и ресурсов, необходимых для их поиска и рассмотрения¹⁹.

22. МРГ не только проанализировала и рассмотрела основы глобальной политики КБООН и положение дел с их осуществлением, но также определила, какую дополнительную работу следует проделать для полной оценки их эффективности²⁰. Кроме того, для детального рассмотрения других соответствующих основ глобальной политики, особенно в плане их осуществления и влияния на риски и последствия засухи потребуются значительные дополнительные усилия. Помимо этого, хотя МРГ выявила ряд важных рамочных программ, действующих на субрегиональном уровне (например, в странах Карибского бассейна), в силу ограниченности потенциала она не смогла провести их детальное рассмотрение. Для систематического сбора информации об основах политики во всех регионах и ее дальнейшего анализа, а также для того, чтобы Стороны могли принять участие в ее рассмотрении, возможно, в течение нескольких последовательных сессий, потребуется запланировать региональные совещания со специальными повестками дня и отвести время для их проведения,

¹⁷ <https://www.unccd.int/sites/default/files/relevant-links/2021-11/stocktaking%20policies%20final-final.pdf>.

¹⁸ Как и в национальных планах в области адаптации, определяемых на национальном уровне вкладах и других национальных сообщениях.

¹⁹ Существуют некоторые стандарты практики планирования СРБ на местном уровне, а также некоторые руководства по планированию на местном уровне для планирования деятельности по адаптации к изменению климата, но пока они не приняты для умного с точки зрения рисков засухи управления земельными ресурсами. Возможно, на местном уровне не всегда необходимо иметь отдельные планы на все случаи и для каждого риска; скорее рассмотрение риска засухи можно включить во все эти планы, а также в планирование развития на местном уровне. Некоторые малые островные развивающиеся государства, возможно, не принимают конкретные планы на местном/общинном уровне, а отдают предпочтение одному национальному плану, поскольку их работа уже проводится в более ограниченных масштабах.

²⁰ См. следующие разделы, в которых обсуждаются разрабатываемые системы для мониторинга последствий, которые необходимы для определения эффективности.

а также предоставить с этой целью хорошо подготовленные и поддерживаемые механизмы содействия.

2. Пробелы в процессах осуществления и налаживания партнерств

23. МРГ кратко проанализировала вопрос о ресурсах и стимулах для управления рисками засухи и определила проблемы с финансированием готовности к засухе, а также острую необходимость привлечения частного сектора (включая мелких сельхозпроизводителей) наряду с государственными источниками и государственно-частными партнерствами, в зависимости от ситуации в стране. Глобальный механизм (ГМ) КБООН определил ряд инновационных механизмов финансирования для распределения рисков, связанных с решением проблемы засухи, включая облигационный займы, микрофинансирование и использование страховых продуктов, но не ограничиваясь ими. Все они могли бы быть включены в перечень вариантов финансирования, о которых национальные правительства должны быть осведомлены в процессе разработки национальной политики, планов и программ борьбы с засухой.

24. Крайне важное значение имеет работа с частным сектором, поскольку нам необходимо его участие для получения дохода и распределения рисков. Более того, у частных предприятий зачастую уже есть четкий стимул, а именно бизнес-модель для инвестирования в повышение устойчивости к засухе и упреждающее управление ее последствиями и рисками. Это связано с тем, что засуха может сказаться на выполнении многими предприятиями своих задач в рамках концепции тройного критерия. Для привлечения частного сектора к сотрудничеству правительства и учреждения государственного сектора должны использовать свои рычаги влияния в этой области. В конечном итоге государственные инвестиции, необходимые для создания и поддержания необходимых услуг, учреждений и систем мониторинга в районах, подверженных засухе, должны выходить на самоокупаемость за счет создания и поддержания эффективной налоговой базы и базы для получения государственных доходов²¹. Следует также поддерживать доступ к таким нефинансовым ресурсам, как наращивание потенциала и передача технологий, которые, возможно, потребуются для эффективного и устойчивого использования финансовых ресурсов. Для определения и отслеживания шагов по достижению этой цели мог бы быть использован подход, основанный на теории изменений, который позволяет принимать во внимание любые уже существующие национальные стратегии.

25. МРГ не проводила анализ финансовых потоков, поддерживающих реализацию действий по борьбе с засухой по линии КБООН или других механизмом политики²². Имеется ряд аналитических оценок, касающихся масштабов средств, направляемых на решение проблемы засух через адаптационные фонды по сравнению с гуманитарными мерами реагирования. Например, в докладе о мировых бедствиях за 2020 год²³ проводится сопоставление международных потоков финансирования СРБ и финансирования адаптации за 2018 год. Объем финансирования, выделяемого на адаптацию, превышает финансирование СРБ, но суммарное значение этого показателя

²¹ В некоторых странах такие возможности уже существуют или могут быть созданы относительно быстро, например, за счет перевода в формальный сектор неформальных элементов существующей экономики пасторализма, а также за счет новых «зеленых» экономических возможностей инновационного развития, которые открывают, в частности, использование технологий, работающих на солнечной энергии. В некоторых случаях для достижения цели по созданию функционирующей экономики по ряду причин может потребоваться время. МРГ пока не смогла провести полный обзор экономики рисков засухи во всех ее контекстах.

²² Методологическая записка о порядке представления отчетности, относящейся к цели 5, которая направлена на мобилизацию финансовых и нефинансовых ресурсов в поддержку осуществления Конвенции путем налаживания эффективных партнерств на глобальном и национальном уровнях. Черновой вариант этого документа был размещен в Интернете для экспертной оценки. С окончательным вариантом, включающим отзывы Сторон, можно ознакомиться по адресу https://www.unccd.int/sites/default/files/inline-files/Methodological_Note_Strategic%20Objective%205_clean%20-%20Final.pdf.

²³ <https://www.ifrc.org/media/8968>.

по обоим направлениям в любом случае далеко не соответствует величине предполагаемых потребностей, необходимых для решения проблемы засухи и связанных с ней проблем.

26. В этих оценках засуха не рассматривается отдельно от других опасных явлений. Они также не позволяют в полной мере учесть инвестиции в устойчивое управление земельными и водными ресурсами, большинство из которых поступают либо из частного сектора и/либо являются катализатором таких инвестиций в будущем в плане стимулирования и обеспечения роста частного сектора. В некоторых случаях такие инвестиции направлены на снижение рисков и смягчение последствий засухи как одного из нескольких эффектов, которые должны быть получены в результате деятельности по управлению земельными ресурсами, включающей орошение, связывание углерода в сохраняемых почвах или посадку деревьев. Зачастую не хватает инвестиций в проведение систематического мониторинга, который бы сопровождал эти инвестиции; в связи с этим могут возникнуть риски того, что такие инвестиции могут негативно повлиять на риски засухи, например, вследствие увеличения забора воды на орошение, неправильного проведения облесения и/или его проведения без учета условий.

27. МРГ обсудила вопрос о дальнейшем изучении **бизнес-моделей** для увеличения инвестиций в принятие упреждающих мер по обеспечению готовности к засухе на разных уровнях, включая деятельность, связанную с земельными ресурсами. МРГ пришла к выводу, согласно которому следует заниматься не обсуждением финансирования ради финансирования, а таким обсуждением, которое напрямую затрагивало бы потребности в финансировании с целью эффективного предотвращения и преодоления рисков и воздействий засухи. В этой связи следует рассмотреть вопрос о средствах, которые необходимы затрагиваемым странам, особенно наименее развитым из них, для создания эффективных систем, государственных учреждений, а также запуска процессов на уровне руководства в области оценки и управления рисками и воздействиями засухи.

3. Пробелы в оценке потребностей в улучшении информирования лиц, принимающих решения

28. Путем опроса национальных координационных центров секретариат собрал, а МРГ проанализировала информацию об использовании оценок уязвимости и воздействий, а также о характере приоритетных потребностей и выявленных благодаря им точках входа, через которые можно добиться повышения устойчивости к засухе. Были выявлены возможности для укрепления потенциала на региональном, национальном и субнациональном уровнях²⁴ и тем самым для более эффективного использования глобальных оценок рисков засухи. Этот потенциал должен способствовать согласованию решений на местном и национальном уровнях руководства планированием деятельности по обеспечению готовности к засухе, инвестированию²⁵ и принятию конкретных мер. Кроме того, к сфере планирования деятельности по адаптации к изменению климата и СРБ была отнесена оценка уязвимости и устойчивости. Основные пробелы относятся к человеческому и институциональному потенциалу, а также к процессам, необходимыми для его поступательного наращивания в наиболее затрагиваемых районах. Также важно наращивать потенциал в других регионах и на глобальном уровне, чтобы лица, принимающие решения, и учреждения на глобальном уровне могли более эффективно реагировать на потребности в наиболее пострадавших районах.

29. Анализ положения дел побудил дополнительно акцентировать внимание на сфере охвата, с тем чтобы в полном объеме установить и задействовать взаимосвязи и взаимодополняемость оценок КБООН с другими оценками уязвимости и возникающих рисков с учетом сложных взаимодействий между земельными ресурсами и засухами, которые сопровождаются многочисленными опасными явлениями и процессами, в частности между изменением климата и деградацией

²⁴ Это относится и к местному уровню.

²⁵ Это подразумевает, среди прочего, выделение бюджетных ресурсов.

земель. Этот вывод следует, например, из Специального доклада МГЭИК об изменении климата и земельных ресурсах, в котором управление земельными ресурсами определено как затратноэффективное решение, позволяющее сохранить среды обитания, биоразнообразие и поглотители углерода, обеспечить пути развития с низким уровнем выбросов, а также предотвратить или сократить многие из растущих затрат на адаптацию к экстремальным климатическим явлениям, например к засухе. Если не принять упреждающих мер, то сочетание этих опасностей и процессов, как ожидается, окажет серьезное долгосрочное негативное воздействие, особенно в затрагиваемых странах, на производительность сельского хозяйства, сохранение источников средств к существованию и продовольственную безопасность. Все это в совокупности с исчезновением источников средств к существованию может стать причиной массовой миграции как проявления стратегии адаптации. Наряду с этим, как указано выше, правильный выбор вариантов управления земельными и водными ресурсами и их сочетание важны для оптимизации положительных и недопущения отрицательных (побочных) эффектов.

30. В 2022 году для Сторон начнется цикл отчетности о прогрессе в достижении ЦЦЗ в рамках процесса отчетности по КБООН с использованием принятой в решении 11/COP.14 системы показателей и мониторинга и руководящих указаний, содержащихся в «Руководстве по надлежащей практике для национальной отчетности по стратегической цели 3 КБООН», которое было выпущено в сентябре 2021 года²⁶. Тем самым будет заложена основа для глобальной оценки риска засухи и принятия решений по устойчивому управлению земельными ресурсами (УУЗР), первым этапом которой является выявление подверженных засухам экосистем и обществ. В продолжение этого важного и уже осуществляемого первого шага потребуются оказание дополнительной поддержки многим странам в оценке последствий засух для их экосистем и обществ и того, как эти последствия либо смягчаются, либо усугубляются в зависимости от проводимой политики и применяемой практики. Процессе отчетности следует использовать для уяснения ситуации с точки зрения теорий изменений и путей воздействия, с помощью которых будут проводиться намеченная оценка и непрерывная переоценка для повышения эффективности.

31. По завершении этого первого цикла отчетности о последствиях засух будет получена некоторая исходная информация. Второй цикл сбора данных и отчетности будет проведен через четыре года, в 2026 году. На этот момент с учетом (побочных) эффектов других, не связанных явным образом с засухой мер политики и практики²⁷ КБООН должна получить дополнительные возможности, чтобы оценить эффективность своих действий по борьбе с засухой с использованием данных надлежащих систематических наблюдений и строгих научных знаний, как это и было предусмотрено при принятии Конвенции. На этом пути даже промежуточные оценки с далеко небезупречной информацией уже могут позволить сделать столь необходимые выводы и извлечь уроки, которые помогут продвижению процесса вперед.

32. Необходимо воспользоваться взаимодополняемостью с осуществляемой работой по отслеживанию материального ущерба бедствий в рамках Сендайской рамочной программы, а также затрат на адаптацию по линии РКИКООН. Следует ожидать, что основанные на земельных ресурсах решения позволят снизить эти затраты в количественном выражении. Полезные методологические новшества применяются инициативами по изучению экономики экосистем и биоразнообразия, экономики деградации земель и создания национальных систем учета природного капитала и экосистемных услуг, включая водоснабжение, запасы воды и регулирующие услуги. Показатель 6.4.2 достижения ЦУР предполагает создание глобальной системы, а также применение научного подхода к учету потребностей различных секторов экономики и потребностей экосистем в национальном

²⁶ <https://www.unccd.int/news-events/unccd-unveils-new-guidance-land-degradation-and-drought-reporting>.

²⁷ Например, порочных стимулов, субсидий и т. д.

мониторинге наличия воды на уровне водосборов и водосборных бассейнов в годовом выражении.

33. Специфика проблемы засухи и весь спектр других факторов и процессов (из которых не все обусловлены климатическим воздействием) требуют значительного дополнительного внимания и проявления лидерства со стороны КБООН с опорой на ЦУР и другие системы показателей, но при этом наращивание потенциала должно проходить постепенно и не приводить к созданию дополнительного неуправляемого бремени отчетности. Для объединения национальных групп с целью обучения и наращивания потенциала для проведения оценки крайне важными форумами являются существующие субрегиональные и региональные процессы прогнозирования рисков и последствий засухи в таких регионах, как южная часть Африки, Центральная Азия и Карибский бассейн.

34. Глобальные процессы, в которых в настоящее время используются имеющиеся соответствующие показатели и создается необходимый инструментарий оценки, включают системы стратегий достижения целей создаваемые Зеленым климатическим фондом и Адаптационным фондом. Эти фонды установили основные показатели, применимые на глобальном уровне для отслеживания успешных инвестиций в адаптацию к изменению климата, включая их влияние на обеспеченность водой и получение дохода для поддержания уязвимых источников средств к существованию. С опорой на работу климатических фондов КБООН важно проанализировать и рассмотреть любые необходимые корректировки с точки зрения налаживания более четкой, прямой и непосредственной работы и постановки задач КБООН, направленных на решение проблемы засухи в целом, а не только на аспекты, связанные с изменением климата, как это намеренно задумано климатическими фондами.

4. Пробелы в мониторинге последствий засухи и эффективность упреждающего подхода

35. МРГ выявила слабости существующих систем **раннего предупреждения** о засухе, поскольку в наиболее затрагиваемых районах они не позволяют эффективно инициировать упреждающие действия на достаточно раннем этапе до наступления засухи, с тем чтобы изменить ситуацию, которую они могли бы изменить благодаря созданию «круга благоприятных возможностей» для наращивания готовности и повышения сопротивляемости. Они не проводят наблюдения за прямым и косвенным воздействием засухи на общины, экосистемы и экономику, не выявляют подверженность засухе, уязвимость или риски, связанные с различными типами опасности засухи (рис. 2 и таблица). Без усовершенствования эти системы не могут служить эффективной информационной основой для оценки уязвимости и удовлетворять потребности в принятии заблаговременных мер по управлению земельными и водными ресурсами для снижения рисков засухи. Кроме того, они не могут служить источником информации для оценки и повышения эффективности управленческих решений, принимаемых прогрессирующим образом, как этого следовало бы ожидать от них.

36. Важно признать, что в том виде, в котором системы раннего предупреждения (СРП) задуманы и действуют в настоящее время, одних только систем раннего предупреждения недостаточно для удовлетворения потребностей и отслеживания требующей внимания динамики событий. К ним относятся гидрологический дисбаланс и потребности систем, затрагиваемых землепользованием и демографическими изменениями, включая растущие и меняющиеся потребности в воде как в периоды засухи, так и в периоды ее отсутствия. Тем не менее приходится работать с уже созданными национальными системами мониторинга засухи и постепенно совершенствовать их, используя в качестве базы и ориентира для продвижения вперед действующие и имеющиеся в наличии СРП.

Рис. 2

Обобщенные результаты оценки пробелов по итогам анализа положения дел с современными системами мониторинга рисков и воздействий засухи, а также механизмами принятия мер на всех уровнях

| <i>Типы засух и их последствия</i> | <i>Глобальный уровень</i> | <i>Региональный уровень</i> | <i>Национальный уровень</i> | <i>Местный уровень</i> |
|--|---------------------------|-----------------------------|-----------------------------|------------------------|
| Метеорологические | | | | |
| Сельскохозяйственные | | | | |
| Гидрологические | | | | |
| Экологические | | | | |
| Экономические | | | | |
| Социально-экономические (с учетом неравенства) | | | | |
| Институциональные (планы и возможности) | | | | |

*Пояснения*²⁸

| | |
|--|--|
| | Имеющиеся системы наблюдения относительно соответствуют цели/относительно эффективны для информирования о краткосрочных действиях, но при этом требуют постоянного улучшения |
| | Проблемы остаются/частично эффективны для информирования о действиях в различные временные периоды |
| | Имеющиеся системы непригодны для использования по назначению/относительно неэффективны для информирования о действиях, необходимых для упреждающего снижения рисков засухи |

37. В некоторых странах проблемой является отсутствие данных об условиях, в которых находится население и экосистемы, подвергающиеся воздействию. В других странах накоплен значительный объем данных и местных знаний, но их сбор не ведется на систематической основе. В тех случаях, когда информацию собирают, ее блокирование до сих пор зачастую препятствует организации потока информации и ее использования для запуска превентивных действий, включая применение УУЗР как упреждающего подхода к снижению рисков засухи. Согласно наиболее оптимистическим сценариям иницилируемые СРП действия на раннем этапе могут включать мероприятия, ориентированные на обеспечение продовольствием и водой на 6–12 месяцев вперед. Однако для информирования, запуска и мониторинга УУЗР необходимы и более длительные временные рамки (временные горизонты 1–5–10 лет).

38. Для решения этих проблем нескольким учреждениям Организации Объединенных Наций поручено поддерживать развитие необходимых средств для проведения мониторинга в затрагиваемых странах. КБОООН играет важную роль в их привлечении в качестве наблюдателей к своим процессам, в том числе тех из них, которые в большей или меньшей степени участвуют в текущих научных процессах КБОООН в области засухи. Такая работа позволяет на постоянной основе проводить обсуждение и прилагать согласованные усилия по наращиванию потенциала. Такие усилия необходимо активизировать, с тем чтобы статус наблюдателей этих учреждений трансформировался в их участие в деятельности по наращиванию

²⁸ Цветовое кодирование имеет условный характер, т. е. существующие системы мониторинга последствий метеорологических факторов очень далеки от совершенства, но они относительно более эффективны, чем имеющиеся системы мониторинга последствий для обеспеченности водой и другие системы, которые особенно важны для смягчения воздействия на общины и экосистемы, а также для уменьшения рисков и воздействий, связанных с засухами.

потенциала. Расширение межсессионного взаимодействия для обмена опытом и проблемами со Сторонами и более эффективное использование методов опроса, которые были опробованы МРГ, могли бы помочь в обеспечении сохранения ориентации научного подхода КБООН к засухе на практическое применение. Следует обеспечить поддержание баланса между расширением обучения и использованием опыта Сторон и тем самым обеспечить полезность процесса для Сторон в будущем.

5. Более эффективное использование имеющихся ресурсов и возможностей

39. Вопрос о более эффективном использовании имеющихся ресурсов и возможностей для улучшения наблюдения за последствиями засухи для населения, общин, экосистем и экономики уже согласован Сторонами в Стратегии КБООН. Группе удалось достичь безусловного консенсуса по поводу этого пробела и возможности для Сторон КБООН прийти к согласию относительно СРП и совершенствования как проектных решений для СРП, так и их использования с целью более эффективного применения упреждающего подхода к риску засухи. В некоторых странах накоплен богатый технический опыт и созданы системы мониторинга земельных, водных и других природных ресурсов. Следует придать большую системность распространению информации о них среди других стран, которые все еще нуждаются в усовершенствованных системах мониторинга, анализа и принятия мер по обеспечению более эффективного устойчивого управления земельными и водными ресурсами для снижения рисков засухи (иногда с временными рамками 1–5–10 лет), а также мер, рассчитанных на более краткие периоды длительностью от 6 до 12 месяцев. МРГ ответила Механизму научно-политического взаимодействия на вопрос об имеющихся потребностях в разработке технического руководства с целью их дальнейшего рассмотрения и возможного принятия мер, при условии наличия времени и ресурсов.

40. КБООН могла бы извлечь уроки из опыта сообщества, занимающегося вопросами изменения климата, которое сначала установило цели политики по сокращению выбросов и увеличению поглощения углерода, а затем занялось решением связанных с этим методологических проблем. Если у Сторон хватит уверенности для принятия целевого показателя, выраженного как сокращение количества общин, которым до нулевого дня осталось считанное время, они получили бы возможность измерять и демонстрировать прогресс в достижении этого показателя благодаря УУЗР и увеличению обеспеченности водой, продовольствием, энергией и альтернативными средствами к существованию. Речь идет о нефиксированном и неопределенном показателе, на установление которого потребуется время. Первоначально у стран неизбежно будут разные стандарты в отношении минимально приемлемого количества времени, оставшегося до наступления нулевого дня, которое в настоящее время имеется в распоряжении их общин. В некоторых странах есть общины, которые постоянно пребывают в ситуации нулевого дня или весьма близки к нему. Для преодоления рисков засухи в таких районах в контексте национальных стратегий для них могла бы быть предусмотрена дополнительная поддержка. Конструктивную роль могли бы сыграть некоторые руководящие принципы, систематизирующие разработку этой темы в рамках процесса КБООН.

Таблица

Определение вариантов на всех уровнях для более совершенного противодействия засухе в рамках Конвенции Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием на основе анализа положения дел и обзора, проведенных межправительственной рабочей группой (МРГ)

На основе проведенного МРГ анализа положения дел, по состоянию на сентябрь 2021 года

| Тема/Уровень | <i>G</i> = Глобальный | <i>R</i> = Региональный | <i>N</i> = Национальный | <i>M</i> = Местный |
|--|---|---|--|--|
| <i>T1:</i> Системы мониторинга и раннего предупреждения | Периодический глобальный мониторинг рисков засухи, подверженности ей, а также ее воздействий на землю и водные экосистемы, общины и экономику стран (не только наблюдение за надвигающимися опасностями, но и предупреждение о необходимости принятия упреждающих мер и оценки воздействий). | Региональные системы раннего предупреждения, тесно связанные с национальными системами, и трансграничные системы рассматриваются, когда это необходимо. Региональные/субрегиональные программы по сотрудничеству, обмену знаниями и укреплению потенциала для улучшения оценки, мониторинга и более активного раннего предупреждения/ механизмы принятия мер. | Регулярный мониторинг рисков засухи, подверженности ей и воздействий засухи на землю, воду, экосистемы, общины и экономику стран (не только воздействия метеорологических условий — см. рис. 2) и улучшение их использования для принятия решений разработчиками политики. | Передача данных систематических наблюдений и знаний с этого уровня в национальные системы мониторинга засухи за счет привлечения и институционализации эффективных систем наблюдения и межуровневого взаимодействия. |
| <i>T2:</i> Уязвимость и оценка уязвимости | Улучшение координации и использование таких глобальных учреждений, как Всемирная метеорологическая организация и Всемирная продовольственная программа, для обмена и согласования данных и информации о риске засухи в целях сопоставления цены действия с ценой бездействия, эффективности смягчения засухи с эффективностью реагирования на стихийные бедствия, а также таких межрегиональных экономических форумов, как Всемирный экономический форум, Организация экономического сотрудничества и развития и Группа двадцати для оценки финансовых рисков и | Улучшение использования субрегиональных форумов для наращивания потенциала оценки и подключения к региональному экономическому сотрудничеству для принятия решений и проведения совместных действий, включая управление трансграничными ресурсами и рисками. | Преобразование уязвимости/воздействия засухи на людей и экосистемы в финансовые и экономические условия и национальные экономические расчеты, с тем чтобы побудить лиц, принимающих решения, учитывать риски засухи при разработке (секторальной) политики. | Совершенствование национальных процессов оценки для повышения их чувствительности к потребностям и потенциалу уязвимых общин (и с их участием) путем систематического включения данных их наблюдений и вариантов в оценку, планирование и поддержку. |

| Тема/Уровень | Г = Глобальный | Р = Региональный | Н = Национальный | М = Местный |
|-------------------------------|--|--|---|---|
| Т3: Ресурсы и стимулы | <p>возможностей, включения и увязывания торговли, мобильности здравоохранения и других аспектов мирового экономического риска и восстановления.</p> <p>Эффективное использование каталитического эффекта механизмов глобального финансирования для инициирования действий по устранению непосредственных обусловленных человеческим фактором причин подверженности засухе и уязвимости к ней, а также их трансформации путем переориентации возможностей и восстановления устойчивого управления земельными ресурсами.</p> | <p>Определение финансово-экономической отдачи от использования традиционных инструментов финансирования и инновационных инструментов финансирования, в частности страховых продуктов, облигаций, микрофинансирования, фондов борьбы с засухой; обеспечение достаточного наличия и использования таких инструментов в региональном контексте.</p> | <p>Демонстрация бизнес-моделей и снижения рисков для частных субъектов и банков развития с целью привлечения достаточных национальных инвестиций в обеспечение готовности к засухе, например, через национальные фонды по борьбе с засухой, поддерживаемые правительством схемы страхования, доступ к региональным и/или глобальным фондам по борьбе с засухой.</p> | <p>Создание достаточных стимулов для сообществ и субъектов частного сектора, которые побуждали бы их инвестировать в меры по смягчению риска засухи и реагированию на нее.</p> |
| Т4: Политика и руководство | <p>Придание большей конкретности формулировкам, целевым показателям, срокам, процессам и ответственности стран в обновленном и заново сформулированном глобальном обязательстве по улучшению упреждающего управления деятельностью по борьбе с засухой и снижению воздействий засухи.</p> | <p>Более активное наращивание потенциала на региональном уровне, расширение существующих сетей и центров сотрудничества, которые связаны с институтами глобального уровня.</p> | <p>Связи между различными уровнями руководства и в пределах этих уровней для противодействия засухе, интеграции противодействия засухе в системы планирования, распределения бюджета и финансирования.</p> <p>Кроме того, руководящие указания, относящиеся к увеличению инвестиций в управление водными ресурсами, создание систем мониторинга и осуществление любых других действий, которые могут управляться и регулироваться на этом уровне.</p> | <p>Признание и систематическое укрепление местного потенциала заинтересованных кругов, органов управления, инфраструктуры и т. д. в качестве ключевого фактора снижения рисков засухи. Включение отчетности о принимаемых на местном уровне решениях в национальные системы управления.</p> |

III. Рассмотрение вариантов

41. В соответствии со своим кругом ведения МРГ рассмотрела варианты соответствующей политики, информационно-пропагандистской деятельности и мер по осуществлению на всех уровнях в целях эффективного решения проблемы засухи в рамках Конвенции в контексте более широкого целостного и комплексного подхода к уменьшению опасности бедствий и повышению устойчивости общин и экосистем. Ориентировочный диапазон необходимых вариантов был представлен на КС 14²⁹. Итоги первоначального анализа некоторых из этих вариантов были представлены в промежуточном докладе МРГ на КРОК 19³⁰ и в предыдущем разделе данного доклада о текущем обсуждении анализа положения дел и обзора (таблица выше).

42. Рабочая группа определила контуры четырех потенциальных путей, связанных с широкими группами вариантов на разных уровнях (как в таблице выше: национальный — региональный — глобальный уровни и их сквозные комбинации) (см. приложение). В ходе доработки своих рекомендаций группа отметила необходимость дальнейшего уточнения и проработки вариантов для рассмотрения, особенно любых предложений некоторых членов МРГ или Сторон КБОООН о принятии в дополнение к существующим институциональным договоренностям новых институциональных договоренностей КБОООН, например решения КС, политической декларации, протокола или соглашения.

43. Члены группы также подчеркнули необходимость повторного анализа положения дел с реализацией мер политики, осуществлением и деятельностью механизмов институциональной координации, с тем чтобы подготовить дополнительное обоснование для предлагаемого варианта институционального укрепления. Члены Комитета предложили, чтобы в будущей итерации это обоснование было представлено в формате анализа пробелов. Для полного анализа собранных данных о национальной политике и дальнейшего изучения вопросов, связанных с реализацией и институциональной координацией потребуется выполнить значительный объем дополнительной работы. Затем этот анализ следует увязать с разработкой и обоснованием нового варианта глобальной политики и/или предложения по институциональному вопросу. В свете этого сведение воедино данных анализа положения дел на уровне национальной политики представляет собой важный первый шаг, который уже был сделан.

44. Теперь, по завершении этого первого раунда анализа положения дел и рассмотрения вариантов МРГ, для Сторон создана гораздо более прочная основа для рассмотрения имеющихся договоренностей и пробелов, чем это было возможно ранее. Кроме того, Стороны смогут обновлять и дополнять базу данных о соответствующих мерах политики, касающихся рисков и воздействий засухи, с помощью онлайн-платформы взаимодействия в Наборе средств по борьбе с засухой.

IV. Основные выводы и консенсус

45. После рассмотрения вариантов, представленных в форме описания направлений деятельности на разных уровнях (см. приложение), члены группы пришли к выводу о существовании возможности выработки рекомендаций трех типов:

а) рекомендаций по рассмотрению и повышению эффективности существующих в рамках КБОООН договоренностей на всех уровнях (на основе проведенного к настоящему времени анализа положения дел);

²⁹ См. https://www.unccd.int/sites/default/files/sessions/documents/2019-07/ICCD_COP%2814%29_16-1910485E.pdf.

³⁰ См. https://www.unccd.int/sites/default/files/sessions/documents/2021-07/ICCD_CRIC%2819%29_6-2105845E.pdf.

b) рекомендаций по ускорению применения целостного подхода в координации с другими глобальными политическими процессами и в рамках соответствующих многочисленных партнерств для смягчения негативных последствий засухи на всех уровнях и в разных секторах;

c) рекомендаций по усилению повестки дня КБООН по борьбе с засухой путем включения в тексты Конвенции и Рамочной стратегии КБООН на 2018–2030 годы³¹ дополнительных институциональных договоренностей (решений, поправок, протоколов, соглашений и т. д.) с указанием более последовательно сформулированных, более конкретных целей и действий, которые необходимо предпринять для достижения СЦ 3.

46. Первые две из этих рекомендаций вызывают относительно мало вопросов и получили широкую поддержку со стороны членов МРГ. Однако по поводу третьей рекомендации существует целый ряд различных мнений. Некоторые считают, что принятие протокола или соглашения по засухе, скорее всего, помогло бы повысить значимость КБООН в системе Организации Объединенных Наций и обеспечить большее признание ее работы среди более широкого сообщества разработчиков политики, специалистов-практиков и других заинтересованных кругов, занимающихся проблемами засухи. Согласно этой точке зрения, решения или декларации, как правило, не обладают достаточной силой для мобилизации поддержки такого уровня, который необходим КБООН и который обеспечивается для других Рио-де-Жанейрских конвенций, путем включения этих дополнительных институциональных договоренностей в основной текст Конвенции.

47. Вместе с тем среди членов группы есть опасения, среди прочего, по поводу реальной ценности любого протокола или соглашения по сравнению с уже детально проработанными положениями КБООН, необходимости больших ресурсов и времени для ведения переговоров по такому договору и т. д. Несмотря на то, что научный процесс в рамках КБООН претерпевает изменения, еще только предстоит проделать значительную работу по внедрению в практику процесса обучения, который он призван обеспечить для оценки эффективности действий по снижению рисков и последствий засухи. Возникают вопросы о том, должна ли КБООН сначала доказать свою эффективность, прежде чем получить тот уровень внимания, которое уделяется другим родственным ей конвенциям. И если да, то как без этой поддержки она сможет обеспечить надлежащие систематические наблюдения и получение строгих научных знаний, необходимых ей для постоянной переоценки и повышения эффективности действий³².

48. В течение предстоящего года в случае принятия или непринятия каких-либо дополнительных договоренностей КБООН могла бы дать руководящие указания, которые бы позволили Сторонам использовать возникающие глобальные возможности для модернизации работающих по принципу приближения систем с целью мониторинга и оценки последствий засухи для общин и экосистем. С их помощью можно было бы приступить к оценке того, что произошло за последнее десятилетие ускорения рисков и воздействий засухи. Затем, возможно, появятся условия для прогнозирования ожидаемых изменений на будущее и оценки эффективности различных стратегий, механизмов осуществления и налаживания партнерств. Тем не менее следует ожидать, что показатели темпов охвата обучением окажутся умеренными в силу необходимости их сбалансирования с поставленной целью никого не оставить забытым. В любом случае представление Сторонами КБООН базовых данных о последствиях засухи и эффективности осуществления в

³¹ https://www.unccd.int/sites/default/files/relevant-links/2018-08/cop21add1_SF_EN.pdf.

³² В связи с этими вопросами появились некоторые факторы, меняющие ситуацию; они возникли на основе данных и показателей, которые становятся доступными в процессе достижения ЦУР, и в более общем плане — благодаря появлению технологий дистанционного зондирования, географических информационных систем, мобильных технологий и постоянно возникающим инновационным способам их использования для повышения эффективности руководства и прозрачности, что открывает возможности для достижения целей КБООН. В некоторых областях они в той или иной степени уже начинают получать применение.

2022 году может сопровождаться весьма интересными событиями, связанными с укреплением доверия и открытием новых возможностей.

49. Рекомендации, по которым сложился консенсус, вынесены на рассмотрение в следующем разделе. Отсутствие ясности в мандате МРГ относительно вынесения рекомендаций, касающихся рассмотрения какого-либо конкретного варианта соглашения, а также расхождения Сторон во мнениях, выраженные на последних КС, затруднили обсуждение вариантов возможного дальнейшего обсуждения более последовательной и решительной глобальной политики в отношении засухи в рамках КБООН. Несмотря на эти трудности, ряд элементов, которые могли бы способствовать достижению такой согласованности и решимости, постоянно фигурировали в обсуждениях МРГ.

50. Как представляется, общее согласие достигнуто по следующим вопросам:

a) во-первых, засуха заслуживает, чтобы на нее вновь обратили внимание на уровне глобальной политики, а на всех уровнях должны быть предприняты более активные действия. Некоторые члены МРГ также поддерживают разработку новых основ глобальной политики, касающихся политики по решению проблемы засухи, которые могли бы дополнить уже существующие рамочные документы КБООН за счет использования возможно более инклюзивного подхода, не допускающего разделения развитых и затрагиваемых стран или ограничения странами с самым засушливым климатом, поскольку все страны могут испытывать и испытывают засухи. Другие члены МРГ подчеркивают важность более эффективной реализации уже существующих рамочных договоренностей;

b) во-вторых, упреждающий подход к устранению последствиями засухи путем инвестирования в обеспечение сопротивляемости с помощью таких упреждающих мер, как устойчивое управление земельными и водными ресурсами, позволяет отвести КБООН особую роль в качестве информированного лидера, способного внести практический вклад в достижение целей других Рио-де-Жанейрских конвенций и ЦУР;

c) в-третьих, целостный подход, при котором КБООН играла бы роль лидера и организатора в рамках совместной работы с другими соответствующими процессами и партнерами, уже рассматривается как предпочтительный подход для всех Сторон, которые поручили МРГ придерживаться его. Оправданность этого была подтверждена на протяжении всей работы, а также в выводах группы;

d) в-четвертых, по аналогии с используемым в Парижском соглашении глобальным целевым показателем непревышения температуры на 1,5 градусов и сходным образом с тем, как многие страны установили целевые показатели по достижению нейтрального баланса деградации земель, в будущем национальные директивные органы могли бы установить и принять как политическое обязательство государств глобальный целевой показатель работы КБООН по противодействию засухе на глобальном уровне. За этим должно последовать установление целевых показателей на уровне страновых и межстрановых водосборов, а также на местном уровне и на уровне поставщиков услуг водоснабжения при необходимом участии частного сектора;

e) в-пятых, преодоление негативных последствий засухи, вызванных изменениями климата и землепользования, должно предполагать непрерывный и адаптивный процесс обучения на всех уровнях, в том числе по вопросам лидерства на глобальном уровне и изучения надлежащей практики для создания возможностей для проверки данных на местах местными силами.

51. Очевидно, что прежде, чем новые договоренности, которые будут направлять работу КБООН по противодействию засухе, будут готовы для переговоров и согласования Сторонами, потребуется еще как минимум двухгодичный период на выработку соответствующего проекта, при этом на согласование любого юридически обязывающего варианта, скорее всего, потребуется значительно больше времени. В то же время многие Стороны хотели бы видеть более четкий анализ эффективности существующих и относительно новых рамочных договоренностей по вопросам

политики, включая выявление любых пробелов, для обоснования любых предложений по новому глобальному договору по вопросам политики. В связи с дальнейшим рассмотрением вопроса об эффективности также потребуются провести значительный объем работы (которая уже начата) по созданию и применению показателей для мониторинга прогресса в достижении СЦЗ. По этой причине желательно и возможно, чтобы рассмотрение всех этих трех взаимодополняющих типов рекомендаций (улучшение существующих договоренностей, создание новых партнерств и продолжение обсуждения необходимости новых договоренностей) в предстоящий двухгодичный период продолжалось в параллельном режиме. Борьба с негативными последствиями засухи в условиях изменения климата и землепользования должна предполагать непрерывный и адаптивный процесс обучения на всех уровнях.

V. Рекомендации Сторонам для принятия решения на пятнадцатой сессии Конференции Сторон

52. МРГ вносит следующие рекомендации:

а) все Сторонам следует сохранять действующие обязательства проводить согласованную политику, поддерживать партнерские отношения и поступательно расширять переход к управлению рисками и воздействиями засухи на всех уровнях в рамках непрерывного процесса. Следует усилить существующие договоренности по смягчению последствий засухи в рамках КБООН и начать осуществление дополнительных видов деятельности, соответствующих высокому уровню глобальных обязательств и амбиций, закрепленных в тексте Конвенции³³ в отношении применения систематического наблюдения, научных знаний и постоянного процесса переоценки в целях повышения эффективности и улучшения координации международного сотрудничества и содействия осуществлению национальных планов и приоритетов. Основные области деятельности изложены в рекомендациях b)–g). Сторонам следует создать механизм для обсуждения вопросов о том, нужны ли новые институциональные договоренности и какие из них³⁴ могут потребоваться для дальнейшего повышения эффективности КБООН в деле замедления и трансформации риска засухи в рамках Конвенции и помимо нее (см. рекомендацию h)). Сторонам КБООН там, где это возможно, следует стремиться к одновременному решению проблем, связанных с другими рисками и системами управления рисками, и создавать сопутствующие выгоды помимо устойчивости к засухе, а также избегать негативных последствий. В целом Сторонам следует поддержать растущую роль КБООН и возросшее доверие к принятому ей упреждающему подходу, ее объединяющей и лидерской роли в нахождении основанных на земельных ресурсах решений по смягчению рисков и воздействий засухи;

б) Сторонам следует просить секретариат поощрять и поддерживать продолжение сообществами по обучению и практике (СОП) совместного обучения и сотрудничества по вопросам управления рисками и воздействиями засухи. В частности, эти СОП должны привлекать существующие местные общины и оказывать помощь там, где существует спрос по принципу «снизу вверх». Внося вклад в выполнение глобального мандата КБООН по решению проблемы засухи, они должны способствовать привлечению заинтересованных кругов на всех уровнях (особенно на субнациональном уровне), а также в государственной, частной и гражданской сферах (особенно представителей уязвимых групп и женщин). СОП рекомендуется использовать и интегрировать инструменты и виды деятельности в Набор средств КБООН по борьбе с засухой. Секретариат КБООН поддерживает распространение информации

³³ См. всеобъемлющие положения преамбулы на стр. 4 текста Конвенции.

³⁴ Например, уполномоченные редакционные комитеты, целевые группы, руководящие группы, комитеты по утверждению и/или проверке, специальные комитеты аудиторов или советы по оценке и т. д.

об уроках, извлеченных СОП, по линии соответствующих национальных, региональных и глобальных процессов обзора и разработки политики в рамках органов и процессов КБООН и ее целостного подхода к решению проблемы засухи с другими конвенциями и другими процессами и конвенциями Организации Объединенных Наций, в которых рассматривается проблема засухи;

с) Сторонам при содействии региональных учреждений и совместно с соответствующими заинтересованными кругами следует создать доступные, инклюзивные и эффективные системы мониторинга, раннего предупреждения и действий на раннем этапе, которые поддерживали бы обладающие устойчивостью к засухе экосистемы, общества и экономику стран. Следует рассмотреть региональные подходы, особенно по таким вопросам, как СРП, трансграничная торговля, управление трансграничными водами, миграция и безопасность/стабильность. Региональные центры или сети передового опыта и СОП могли бы вносить весьма ценный вклад путем сбора информации о сопоставимых ситуациях и решениях. Секретариату КБООН следует оказывать поддержку в сборе информации о региональном опыте, а также анализировать и интегрировать ее в глобальные процессы обзора и разработки политики;

d) Сторонам следует оказывать поддержку секретариату и соответствующим учреждениям и органам КБООН, включая Механизм научно-политического взаимодействия, в целях повышения их потенциала для оценки эффективности стратегических действий КБООН по решению проблемы засухи. В оценки следует включать качественные и количественные измерения последствий засух для экосистем, общества и экономики, отдачи принятых или еще не принятых людьми решений, а также итогов сопоставления цены действий с ценой бездействия. Источником ценной информации могли бы стать региональные центры или сети передового опыта и СОП. Эти оценки следует учитывать и в других дополняющих текущих процессах КБООН и других процессах Организации Объединенных Наций, направленных на уменьшение рисков засухи;

e) Сторонам следует призвать секретариат, ГМ и другие соответствующие органы КБООН предоставить дополнительные технические знания и поддержку в интересах развития национального потенциала и процесса глобальной оценки в целях изучения и определения потребностей в финансировании, а также возможностей для деятельности по противодействию засухе сравнительно с уже имеющимися потребностями и возможностями. В рамках инклюзивного процесса следует опробовать применение комплексных механизмов финансирования, в которых могли бы участвовать национальные казначейства, а также национальное и международное финансовое сообщество, как из частного, так и государственного секторов, для установления отдачи от инвестиций, выявления и сокращения порочных стимулов, приводящих к усугублению деградации земель и рисков засухи. Кроме того, в интересах дальнейшего взаимодействия также должны использоваться существующие форумы по вопросам финансового сотрудничества на региональном и субрегиональном уровнях. Особое внимание следует уделить механизмам финансирования, которые создают возможности для местных заинтересованных кругов, затрагиваемых засухой, выгодно инвестировать в наращивание своей устойчивости, поскольку они лучше других знают о том, что является возможным, полезным, приносит сопутствующие выгоды и позволяет избежать ущерба³⁵;

f) Сторонам следует призвать секретариат КБООН, а также ГМ совместно с соответствующими многосторонними и двусторонними партнерами проанализировать текущие процессы и уровни финансирования

³⁵ В последнее время ряд существующих глобальных климатических фондов начали прилагать усилия с учетом этого замечания.

противодействия засухе с целью их улучшения и придания им нового импульса. Сторонам также следует обратиться к другим соответствующим глобальным процессам, в частности в области СРБ, адаптации к изменению климата, финансирования развития и «зеленого» восстановления, с призывом признать и поддержать процесс КБОООН. При этом следует рассмотреть факторы, которые способствуют или препятствуют реализации мер политики и действий по поддержке деятельности на (суб)региональном и национальном уровнях. КБОООН следует созвать глобальный форум для всех соответствующих учреждений и субъектов в целях подведения итогов, проведения оценки и анализа эффективности финансирования усилий по смягчению последствий засухи. На нем страны должны получить четкое представление о различных доступных им потоках финансирования. Кроме того, на нем участникам мирового сообщества в области развития следует задать четкое направление деятельности по мониторингу, оценке, извлечению новых уроков и решению любых нерешенных вопросов. Информационной основой такой работы явятся текущие усилия по координации деятельности с другими соответствующими механизмами финансирования и процессами в таких областях, как снижение риска бедствий, финансирование климатической деятельности (включая Адаптационный фонд), продовольственная и водная безопасность, экосистемные подходы, а также принятие более широких финансовых программ на период до 2030 года и в последующий период. В этой связи КБОООН следует вынести на рассмотрение широкого международного сообщества свою глобальную оценку результативности инвестиций (как описано в рекомендациях d) и e)) и пролить свет на их отдачу. Это позволило бы сформировать более понятную основу для обсуждения таких инвестиций в дальнейшем в свете меняющихся потребностей под воздействием изменения климата и других факторов ускорения³⁶;

g) КБОООН следует продолжить укрепление, расширение и формирование новых стратегических партнерств на всех уровнях в различных секторах с различными государственными и частными организациями, а также с организациями гражданского общества. Опираясь на существующие платформы, в частности на КПБЗ, Глобальные рамки, касающиеся дефицита воды в сельском хозяйстве, и механизм «ООН — Вода», КБОООН совместно с другими партнерами, включая УСРБ ООН, следует создать глобальный координационный механизм по борьбе с засухой для содействия многоуровневому и многосекторальному сотрудничеству с международными, региональными и национальными организациями и инициативами. Этот механизм будет включать в себя соответствующие организации системы ООН, агентства развития, частный сектор, центры знаний, местные и региональные сети обучения и практики, центры передового опыта и организации гражданского общества. С этой целью он должен представлять информацию по стратегическим вопросам и демонстрировать результаты, достигнутые на местах в деле смягчения и трансформирования рисков засухи. Этому будет способствовать проведение глобальной оценки (упомянута в рекомендациях d), e) и f)), институциональное строительство на региональном уровне (как описано в пункте c)) и СОП (как описано в пункте b));

h) Стороны, возможно, пожелают рассмотреть возможность продолжения процесса по дальнейшему обсуждению вопроса о том, следует ли и в какой форме принять дополнительные инициативы или новые институциональные договоренности (например, протокол или политическую декларацию по борьбе с засухой либо другие документы). Они могли бы быть

³⁶ Такие оценки, возможно, окажутся необходимыми и ожидаемыми для поддержки глобального подведения итогов в рамках Парижского соглашения и других обсуждений на глобальном уровне, посвященных глобальному «зеленому» восстановлению и Десятилетию ООН по восстановлению, но ввиду необходимого акцента на инвестиции в управление земельными ресурсами для смягчения рисков засухи в идеале они должны проводиться под руководством КБОООН, если это будет возможно.

направлены на продвижение КБОООН, системой Организации Объединенных Наций в целом и их Сторонами более согласованного и упреждающего глобального подхода к смягчению и трансформации рисков, а также воздействий засухи на всех уровнях.

Annex

Consideration of Pathways

[English only]

1. In line with its Terms of Reference (ToRs), the intergovernmental working group (IWG) considered options for appropriate policy, advocacy and implementation measures at all levels to address drought effectively under the Convention, in the context of a wider holistic and integrated approach to disaster risk reduction and enhancing the resilience of communities and ecosystems. An indicative range of required options available was presented at the fourteenth session of the Conference of the Parties (COP 14).³⁷ Initial reflections on some of these options were presented in the Interim Report of the IWG at the nineteenth session of the Committee for the Review of the Implementation of the Convention (CRIC 19)³⁸ and in the ongoing discussion of the stock-take and review (table).

2. A brief overview of each of the identified pathways is presented in the following paragraphs, in line with the findings from the Stock-take (highlighted in the table). Some members of the IWG have expressed the wish to further define and refine the presentation of these through additional work to be carried out before the COP. Any additional contributions may be presented to the COP as an additional IWG publication alongside an intended blue paper to document the background and process of the IWG, and/or a new working group could be convened to take up this task following the COP.

“Business as Usual”: A continuation of present efforts at national, regional and global level in the presence of climate change and increasing pressure on natural resources from various sides (land and water use for agriculture, industry, humans, settlements, etc.) with multiple mutual interferences will increase the systemic and cascading risks from drought, and lead to ever increasing negative impacts, particularly in territories of those Parties with already strong desertification trends, high dependencies on land and water for livelihoods and the economy, strong negative impacts of climate change and low capacities to design and implement drought and related policies.

“Improved national action”: Continued global focus on improving national level policy actions reaffirming the subsidiarity principle approach to reach the affected areas and populations in each country (no change of approach – a COP decision would call on Parties to improve national policies and implementation) and request support, if needed, from other levels to strengthen national drought resilience capacities and implement strong measures through the synergies of cooperation at higher levels.

Continue strengthening policy coordination and implementation through national commitments to existing global policy standards and reporting processes to track implementation. Existing, but mostly weak regional and global partnerships would continue to support these. To some extent, the United Nations Convention to Combat Desertification (UNCCD) reporting process already offers countries a systematic global protocol for the four-yearly monitoring of national inventory of land areas, resident population numbers, and genders exposed to drought.³⁹ This is complemented by an annual CRIC and a bi-annual decision-making process in the form of the COP.

This can be progressively further enhanced, standardized and methodologically supported to more directly, coherently and uniformly take stock of the status and effects caused by drought and/or management of drought on: reserves of water, pasture, staple foods, contingency finance and institutional capability within these areas and groups. This should include updated plans in place in each community, watershed, country and region to withstand

³⁷ See: <https://www.unccd.int/sites/default/files/sessions/documents/2019-07/ICCD_COP%2814%29_16-1910485E.pdf>.

³⁸ See: <https://www.unccd.int/sites/default/files/sessions/documents/2021-07/ICCD_CRIC%2819%29_6-2105845E.pdf>.

³⁹ See: <<https://www.unccd.int/news-events/unccd-unveils-new-guidance-land-degradation-and-drought-reporting>>.

drought risks, thereby better informing national policy and budgeting and contributing to reducing vulnerability. The available communication channels and rationale for all groups to engage in the four-yearly inventory process could be progressively clarified by practical examples of success.

3. Through the existing Drought Toolbox and Drought Initiative, the UNCCD could continue accelerating support and guidance to Parties to fill gaps identified at the national level and enable (compare table):

- Regular monitoring of drought risks, exposure and impacts on land, water ecosystems, communities and economies (not only meteorological effects – see figure 2) and improved use of monitoring to trigger decisions by policy makers.
- Translation of drought vulnerability/impacts into financial and economic terms and national economic accounting to sensitize decision-makers to take drought risks into account in (sectoral) policy-making.
- Formation of business cases for private actors and development banks to assure sufficient national investments in drought preparedness, alongside continued public support, where needed.
- Governance systems connecting across scales to manage drought, including the integration of drought management into planning budget allocation and financing systems.

“Strengthened global support and improved national action”: A more concerted articulation of policy, target-setting, tracking, learning and funding at the global level enables countries to inspire and support increased national level actions (a COP decision would propose to establish a global target and measurement system for Strategic Objective 3 (SO3), a process for a review of impacts under the Convention and an interface for the holistic global approach to drought together with other conventions and processes to be hosted by the UNCCD) and improved and accelerated funding arrangements at global level.⁴⁰

4. UNCCD could continue accelerating support and guidance to Parties to fill gaps identified at the global level (see table):

- Periodic global monitoring of drought risks, exposure and impacts on land, water ecosystems, communities and economies (both observing impending climate hazards and engaging with the significance of anthropogenic drivers and management decisions) and warnings of needs for proactive early actions through improved sustainable land management.
- Better use of trans-regional economic forums for assessing financial risks and capabilities, including & linking trade, health mobility and other aspects of world economic risk and recovery (e.g. the World Economic Forum, the Organisation for Economic Cooperation and Development and the Group of Twenty).
- Availability of catalytic global financing mechanisms to trigger the redress of the immediate human causes⁴¹ of drought exposure and vulnerability.
- Increased specificity of wording, targets, time frames, processes and country responsibilities in an updated and renewed global commitment to improve drought management and reduce drought impacts (whether in form of COP decisions, political declarations, agreements, protocols, etc. – to be decided

⁴⁰ As of COP 13 already positive steps have been taken toward this, which include the significant work of the UNCCD with the Drought Initiative, the IDMP.

⁴¹ All aspects determined by human decisions and/or lack of decisions about issues that are within humans power to determine and regulate e.g. concerning the use of land, water, institutions, laws, economic development strategies, trade, cooperation, conflicts, or others).

following the articulation of targets and reconfirmation of maximum consensus).

5. To provide leadership for multi-scale and inter-sectoral disaster risk management, an interagency convening process is already provided for under the Convention. Furthermore, the Integrated Drought Management Programme (IDMP) continuously enhances collaborations in support of the UNCCD, among the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), the Global Water Partnership (GWP), the World Meteorological Organization (WMO) and other partners working within the framework of the Drought Initiative. Furthermore, within the framework of the Global Framework for Water Scarcity Agriculture, the secretariat to the UNCCD regularly coordinates many agencies, including the United States Drought Management Center at the University of Nebraska, the FAO, WMO, GWP, International Water Management Institute and the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, with the wider United Nations Water group, which includes these and other agencies. The Environment Management Group of the United Nations Environment Programme offers an additional coordination forum which could also report any relevant actions on drought to the UNCCD.

6. Possible additional global policy declarations, decisions, agreements, annexes or protocols⁴² to mitigate drought risks and impacts have been under discussion since COP 13 and formally documented at COP 14. However, there is no consensus yet on this and a significant number of Parties have expressed concerns about proposals to establish new legal or funding frameworks. They would prefer to first assess and strengthen the effectiveness of the existing arrangements. To enable consideration and negotiation by the Parties,⁴³ these should be set out in such a way as to sufficiently identify their intended implications for the effective implementation of the Convention at all levels. Any legal or financial implications (should there be any) likely to concern any Parties should also be laid out and clarified before they are agreed and accepted.

7. A decision by the COP could set in motion the preparations needed for this pathway at different levels of ambition and degrees of binding. At a low level, the existing tools could be further strengthened. At a higher level, it would likely require at least one drafting committee process with clear ToRs to prepare such an instrument over a time period of at least one biennium before any draft policy instrument could be ready for review and negotiation amongst the Parties.

8. **“Improved national action and strengthened regional support”**: Countries improve national drought systems and also convene at the regional level to further boost national level and transboundary actions and accelerate learning, building more practical exchanges, processes and institutional capacities with regional partners with whom they already share borders, sometimes rivers systems and sometimes policies, which have similar ecosystems and capacities and more private sector actors able to act across borders (a COP decision would call on Parties, Regional Economic Communities (REC) and partnerships to improve regional-level actions for learning and exchange, including the scheduling of annual intersessional meetings to review progress toward SO3 and report on this to the COP with support from the secretariat).

9. **“Improved national action and strengthened regional support” pathway**: Although it is often assumed that global initiatives (see previous option) include activity at the regional level, in practice this does not always happen. To enable more regional-level actions, the COP could call on regional-level bodies and groups; or, regional-level bodies,

⁴² <<https://www.unccd.int/sites/default/files/relevant-links/2021-07/UNEP%20report.pdf>>.

⁴³ In the event that not all Parties would have the desire to commit to a more clearly defined common global protocol for tracking and raising resilience to drought than is already in place in the form of the UNCCD and the existing Sustainable Development Goals, targets and indicators, a voluntary guideline could offer an optional supplement. In the case that all Parties in some regions would desire to adopt and adhere to a more articulated global protocol, but that those in other regions would not, then an amendment to the relevant regional annexes of the Convention could be an option – see the study by UNEP mentioned in previous note.

countries and groups could voluntarily decide to take action.⁴⁴ Specific regional guidelines/recommendations can be tailored to the climate, environment and social characteristics of the regions, whereas global guidance often remains too general. In some cases, regional guidance is for the purpose of information sharing/guidance to then promote action at national level. In others, there are regional level processes, economies and decision-making that require specific attention. These could be significantly accelerated by a specific call from the COP on relevant financing mechanisms or partnerships, including the Global Environment Facility, RECs, transnational river bodies and the countries themselves, to provide support for the acceleration of proactive regional policy, implementation and partnerships through (see table):

- Regional/and sub-regional programmes for knowledge exchange and capacity strengthening to improve assessment, monitoring and more proactive earlier warnings/action triggers. Regional Early Warning Systems to be closely linked to national ones⁴⁵
- Better use of sub-regional forums to build assessment capabilities and connections to regional economic cooperation, including transboundary resource management.
- Identification of financial and economic returns on the use of traditional financing instruments and of innovative financing instruments, such as insurance products, bonds, microfinance, drought funds; sufficient availability and use of such instruments.
- Regional-level capacity building and networks for capacity development and exchange of knowledge are in place and connected with global-level institutions.

10. A decision by the COP could establish a process for regional-level SO3 learning to be convened in each region during intersessional years, and for a report on these sessions to be provided to the COP in future years with support from all regional partners and other partners concerned, and additional facilitation from the regional facilitation staff of the secretariat to the UNCCD, if needed.

11. **“Systematic intensification of coherence and cooperation across all levels”**: A comprehensive strategic approach articulating policy and target-setting at the global level *while also* engaging more regional-level actions integrating all of the above

12. **“Systematic intensification of coherence and cooperation across all levels” pathway**: A simultaneous enhancement of efforts against drought at all levels, from global to national (including strong sub-national), is the best way to account for the strengths and weaknesses of each of these levels, leaving responsibility to the lowest level possible to support local solutions but provide support where the lowest level is overburdened or not suitable (subsidiarity principle). Given the increasing risks and impacts of drought in the most vulnerable areas and the extent to which these are avoidable through a proactive approach, it is desirable to accelerate progress to the greatest extent possible. In the event that all options could be activated simultaneously, this would require and represent the highest level of strategic policy coherence and coordination effort. If agreed and enacted by all Parties and observer institutions, this should then obtain the fastest, deepest and most sustainable results. However, concerted advocacy to mobilize necessary resources, processes and monitoring of implementation for periodic reality checking and course correction will remain essential for all Parties and observers to remain informed and convinced of effects and effectiveness at the ground level.

13. Continuous dialogues at all levels would be needed to strengthen the linkages both horizontally and vertically. Continuous gap analyses and network analyses should be

⁴⁴ The stocktake identified the Partnership Initiative for Sustainable Land Management (PISLM), a sub-regional CBO that promotes SLM projects in the wider Caribbean as an example of a promising sub-regional level initiative.

⁴⁵ Some examples of this are already happening, but more is still needed.

activated from the global level to identify and strengthen the weakest links at each level, unlocking, relinking and lubricating the learning curves, and leaving no one behind. The establishment, periodic use and refreshment of a global assessment, including upward and downward linkages, could provide a focus and collective learning process for this purpose. This should be an explicit and integral part of any point of reference for every national policy framework addressing drought risks.

14. IWG members would like to articulate further cross-cutting options that could lead to more vertical and horizontal coordination: ownership-responsibility-accountability, communication, access to information and the meaningful participation of indigenous people and local communities. This should detail how and by whom the options should be implemented (e.g. specific policies, institutions or initiatives for improved drought management). More details could be provided concerning the roles of various United Nations agencies and processes, as well as various types of capacities, coordination and knowledge exchange needs at different levels and across levels.

15. The anticipated effects on drought risks affecting populations and ecosystems could be expected to vary (as in figure 3), depending on the approach and anticipated pathway to be taken.

16. The options were considered and discussed as a series of pathways, including a pathway for strengthened global support. Sketching out these pathways (as in figure 3) raised many questions due to the continuing absence of systems for monitoring and tracking progress towards the SO3. The pathways can only be sketched hypothetically and are not based on any monitoring systems or databases. Tracking these pathways in a more scientific way would require the identification of methods that could be used to define and measure progress so that the effectiveness of the options could be fully evaluated and compared. This lack of data was troubling for some group members, raising concerns that would require time and attention to develop and resolve. Some group members find this figure unhelpful and potentially misleading.

Figure 3
Conceptual sketch illustrating potential pathways, combining options at different levels and their assumed effects which could be systematically monitored and verified subject to the proactive choices to be made by Parties

