The Role of Science in the Global Governance of Desertification
Steffen Bauer and Lindsay C. Stringer, *The Journal of Environment & Development*, 18:3, pp. 248-267, 2009. Published by SAGE.

Bài dịch:

Vai trò của khoa học trong quản lý toàn cầu về sa mạc hóa

Steffen Bauer và Lindsay C. Stringer, Viện nghiên cứu sự phát triển, Bonn, Đức
Lindsay C.Stringer, Viện nghiên cứu phát triển bền vững , Đại học Leeds, Anh

Sa mạc hóa là vấn đề được quan tâm trong cả khoa học môi trường và sự phát triển. Trong bài báo này, chúng tôi chủ yếu đề cập đến mối quan hệ giữa vấn đề khoa học và chính sách trong các công ước Liên hợp quốc về chống sa mạc hóa (UNCCD), và cơ quan trợ giúp - Ủy ban khoa học và công nghệ. Chúng tôi cho rằng những tác động còn hạn chế của UNCCD trong việc chống lại quá trình sa mạc hóa có thể do nhiều tác nhân khác nhau, trong đó một phần quan trọng là không có sự tương tích giữa vấn đề chính trị và các khoa học. Trên thực tế, một bộ phận lớn các ý kiến khoa học quốc tế có thể giúp thúc đẩy việc thực thi những quy định của công ước trên thục tiễn; nhưng những hạn chế về thể chế và cơ cấu tổ chức cho sự phối hợp và thực hiện giữa UNCCD và cộng đồng khoa học liên quan tới sa mạc hóa đã hạn chế phát huy tiềm năng thực hiện chúng. Những quyết định được thông qua trong các kỳ hội nghị đa phương gần đây nhất của UNCCD (2007) đã chú ý khắc phục vấn đề này, mặc dù đã đánh dấu một bước tiến quan trọng cho thời gian sau này nhưng nó vẫn còn hoài nghi về tính hiệu quả có đủ khả năng để giải quyết những căn nguyên gốc rễ nằm sâu bên trong những vấn đề này hay không.

Từ khoá:
sa mạc hoá; quản lý toàn cầu, kiến thức, sự tác động lẫn nhau giữa các tổ chức, công ước quốc tế chống lại sa mạc hoá; Hội đồng Khoa học và Công nghệ.

Nhận thức toàn cầu về suy thoái sinh thái và mối liên quan giữa các vấn đề môi trường và kinh tế xã hội được ngày càng được nâng cao, nhu cầu về thông tin liên lạc giữa các chuyên gia khoa học và các nhà hoạch định chính sách cũng dần được tăng lên (Clark. Mitchell & Cash, 2006). Với việc trao giải thưởng Hòa Bình năm 2007 cho Ủy ban liên chính phủ về biến đổi khí hậu (IPCC), Ủy ban Nobel nhấn mạnh rằng hiệu quả quản lý môi trường toàn cầu đòi hỏi phải có

sự cam kết ràng buộc giữa khoa học toàn cầu và vấn đề chính trị quốc tế. Do vậy cần phải có thể chế chung để tạo điều kiện thuận lợi cho sự đối thoại giữa các nhà khoa học và các nhà hoạch định chính sách. Điều này yêu cầu sự điều chỉnh hợp lý giữa vấn đề môi trường và các tổ chức có trách nhiệm quản lý cũng như mối quan hệ giữa các tổ chức này (Young, 2002, 2008). Trong bài báo này, chúng tôi cho rằng mối quan tâm khoa học về sa mạc hóa và vấn đề sa mạc hóa là một sự thách thức toàn cầu. Do vậy, chúng tôi tập trung vào Công ước của Liên hợp quốc về chống sa mạc hóa (UNCCD).

Cũng tương tự như biến đổi khí hậu, vấn đề về sa mạc hóa là rất đa dạng phức tạp. Nó chịu ảnh hưởng của nhiều quá trình kinh tế xã hội và môi trường, dẫn tới một loạt các tác động và các biểu hiện vật lý sinh học xuất hiện đồng thời theo không gian và thời gian. Các thể chế quốc tế về sa mạc hóa xung quanh UNCCD, bao gồm một số tổ chức chính thức: Hội nghị đa phương (COP) như là một ban quản trị tối cao; các Ủy ban trực thuộc như Ủy ban khoa học và công nghệ (CST), Ủy ban thẩm tra việc thực thi công ước (CRIC) và cơ chế hoạt động toàn cầu (nguồn lực có thể huy động của UNCCD); văn phòng đặt dưới sự bảo trợ của Liên hợp quốc; và một loạt các tổ chức địa phương, quốc gia và quốc tế, các tổ chức khoa học, các tổ chức phi chính phủ, các tổ chức cộng đồng. Như vậy, đã có một hệ thống các tổ chức rộng khắp với các cấp độ từ địa phương tới quốc tế có liên quan tới việc chống sa mạc hóa và thực thi UNCCD.

Vì sự chuyển hoá rất chậm chạp từ thể chế hóa sang thực thi từ giữa những năm 90, UNCCD đã phải đối mặt với một thách thức to lớn trong việc liên kết các tổ chức và cá nhân với nhau với sự đảm bảo về quyền lợi trong sự thành công chung của mình. Ví dụ, sự tách rời của công ước với cộng đồng khoa học đã bị chỉ trích rộng khắp, đặc biệt là đối với mục đích và việc thực hiện của CST và chất lượng của các tư vấn khoa học đối với các tổ chức thành viên (Long Martello, 2004). Sự không tương thích giữa khoa học và chính trị trong cơ cấu tổ chức của UNCCD đã trở thành chủ đề của nhiều cuộc tranh cãi (Grainger, 2009; Tal & Cohen, 2007; Toulmin, 2006). Vẫn còn chưa thoả đáng về những lời giải thích tại sao và làm thế nào mà những thiếu sót vẫn tồn tại, cùng với sự suy xét về những hậu quả tiềm tàng vẫn còn là vấn đề khó lý giải. Do vậy, sự tương tác giữa chính trị và khoa học của UNCCD đã hình thành những tâm điểm chính trong những phân tích của chúng tôi trong bài viết này.

Trước hết chúng tôi tóm tắt lại những phát sinh của vấn đề sa mạc hóa trong chính trường chính trị quốc tế và xem xét lại vai trò của khoa học trong sự phát triển và thể chế hóa của UNCCD. Thứ hai, chúng tôi tìm hiểu những ảnh hưởng của thể chế, sự tương tác giữa khoa học và chính trị và những tác động của nó đối với việc thực hiện công ước ở cấp quốc tế. Đặc biệt,

chúng tôi đề cập đến những vấn đề và trở ngại phát sinh từ quá trình thể chế hóa đối với khoa học, tập trung vào thập kỷ đầu tiên từ khi công ước bắt đầu có hiệu lực vào tháng 9 năm 1996 cho tới COP lần thứ tám (năm 2007). Chúng tôi cho rằng sự kéo dài dai dẳng của vấn đề sa mạc hóa và sự thiếu hụt các tác động trên thực tế của công ước không phải do thiếu các dữ liệu khoa học quốc gia và quốc tế về vấn đề này (Leach & Mearns, 1996). Chúng tôi cho rằng sự liên kết và thông tin trong nội bộ và giữa các nhóm nghiên cứu khoa học về sa mạc hóa là không đầy đủ để hỗ trợ cho quá trình đối thoại giữa các nhà khoa học và các nhà hoạch định chính sách. Sự thiếu sót này là do sự hạn chế tác động và ảnh hưởng lẫn nhau của các tổ chức. Thứ ba, chũng tôi xem xét lại sự thích hợp của những quyết định được thông qua ở phiên họp thứ tám của COP tại Madrid vào tháng 9 năm 2007 và kết quả kế hoạch chiến lược 10 năm và chương trình khung thúc đẩy thực thi Công ước (2008-2018), đánh giá phạm mở rộng đối với sự cải cách CST để tìm kiếm khả năng nâng cao sự tương tác qua lại giữa khoa học và chính trị về sa mạc hoá. Chúng tôi kết luận rằng mặc dù việc cải cách đã được đặt ra trong chiến lược 10 năm như một bước đi khả quan và có thế cải thiện một số vấn đề yếu kém phổ biến mà chúng đang gặp phải trong quá trình thực thi, tuy nhiên những thách thức quan trọng dường như vẫn chưa được thay đổi. Vấn đề không kém phần quan trọng là do những cải cách được đề ra đã lảng tránh những nguyên nhân gốc rễ của sự khiếm khuyết về thể chế của UNCCD.

Chính trị quốc tế, vai trò của Khoa học và UNCCD

Sa mạc hoá trên nghị trình quốc tế

Sự chú ý trên trường chính trị quốc tế lần đầu tiên đề cập trực tiếp đến vấn đề sa mạc hoá là do đợt hạn hán và mất mùa ở Sudano-Sahelian những năm 1970. Điều này dẫn tới Chương trình Môi Trường Liên Hợp Quốc (UNEP) triệu tập Hội Nghị Liên Hợp Quốc năm 1977 về Sa mạc hoá (UNCOD). Thông qua hội nghị này, UNEP đã đề ra mục tiêu không chỉ mở rộng sự hiểu biết về mặt khoa học của sa mạc hoá, hạn hán và những hậu quả kinh tế-xã hội của chúng mà còn khuyến khích sự phát triển làm giảm nhẹ quá trình sa mạc hoá ở các vùng đất khô hạn đã bị thoái hoá nghiêm trọng (Rhodes, 1991). Cộng đồng khoa học toàn cầu đóng vai trò quan trọng trong quá trình chuẩn bị cho UNCOD, tổng hợp những thông tin sẵn có về khái niệm, phạm vi mở rộng và tính khắc nghiệt của sa mạc hoá, cung cấp về mặt lý luận cho một trong những hội nghị chính trị được chuẩn bi khoa học nhất trong những năm 1970 (Mc Cormick, 1989). Sự tập trung được đặt vào việc cải thiện đánh giá vấn đề sa mạc hoá, sự hiểu biết đầy đủ hơn về quá

trình và những thay đổi lý học và sinh học dẫn đến sa mạc hoá, tìm ra phương thức giải quyết thích hợp để phục hồi đất thoái hoá và xác định mối liên quan giữa sa mạc hoá với các vấn đề môi trường ở các vùng đất khô hạn (ví dụ như hạn hán, biến đổi khí hậu...; Thomas, 1977). Kế hoạch nổi bật của hoạt động chống lại quá trình sa mạc hoá (PACD) là kết quả của sự thảo luận chính trị trên cơ sở của các dẫn liệu khoa học. Nó mang lại cho UNEP sự uỷ thác để tổ chức và phối hợp hành động nhằm kiểm soát quá trình sa mạc hoá toàn cầu vào năm 2000, cũng như 28 gợi ý đặc biệt về các vấn đề cần được làm.

Đến đầu những năm 1990, kế hoạch hành động rõ ràng đã không được như mong đợi. Sa mạc hoá đã không có được sự ưu tiên đầy đủ trong kế hoạch phát triển và luật pháp quốc gia, nơi mà các nguồn cung cấp đã không được cụ thể hoá. Mặc dù những nỗ lực quốc tế đã cảnh báo về nguy cơ sa mạc hoá từ Hội nghị Liên Hợp Quốc năm 1992 về Môi Trường và Phát Triển (UNCED). Điều này trước hết là do sự trì trệ của các quốc gia ở Châu Phi đã không kịp thời phát triển với các quan ngại quốc tế về biến đổi khí hậu và đa dạng sinh học, đã không quan tâm đến các thách thức của sự phát triển bền vững liên quan đến vấn đề sa mạc hoá (bao gồm sự đói nghèo, hạn hán và thiếu hụt lương thực), đặc biệt là châu Phi (Corell, 2003; Najam, 2004). Đáp lại những yêu cầu của người dân châu Phi và kết hợp với chương 12 của Chương trình hành động của thế kỷ 21 (Agenda 21), trong phiên họp lần thứ 47 năm 1992, Đại hội đồng Liên hiệp quốc đã quyết định thành lập Uỷ ban đàm phán liên Chính phủ để soạn thảo chi tiết một công ước quốc tế chống lại sa mạc hoá (INCD). Cuộc đàm phán đầu tiên được triệu tập vào tháng 1 năm 1993 bao gồm đại diện của các chính phủ liên quan, các tổ chức quốc tế, đại diện của các tổ chức phi chính phủ và các chuyên gia khoa học. Sau 5 kì họp, Hội nghị quốc tế về chống lại quá trình sa mạc hoá đối với các nước chịu ảnh hưởng mạnh của hạn hán hoặc sa mạc hoá, nhất là các nước châu Phi đã được nhóm họp tại Pari vào ngày 17 tháng 6 năm 1994 (UNCCD, 2002). Hội nghị này đã tạo điều kiện để ký kết văn kiện vào ngày 14-15 tháng 10 năm 1994 và chính thức có hiệu lực vào ngày 26/12/1996. Từ đó đã có 193 nước, số nước tham gia nhiều nhất trong các công ước quốc tế về môi trường đã được ký kết.

Văn bản cuối cùng của UNCCD bao gồm cả những yếu tố truyền thống và những sáng kiến mới vượt xa các nghị định về môi trường quốc tế liên quan. Sự đổi mới chủ yếu là có sự tham gia của cộng đồng, kể cả các tri thức bản địa trong cuộc chiến chống lại sa mạc hoá và giảm nhẹ tác động của hạn hán. Đặc biệt, UNCCD cũng chú ý đến sự tham gia của các tổ chức phi chính phủ liên quan, các tổ chức dựa vào cộng đồng trên cả lĩnh vực ra quyết định cũng như thực hiện. Điều này đòi hỏi phải có sự tương tác qua lại giữa các bên liên quan khác nhau, ở các phạm vi và

mức độ khác nhau nhằm thu hẹp khoảng cách giữa những người đưa ra quyết định và những người chịu tác động của các quyết định này (Olsson, Folke, Berkes, 2004; Young, 2002). Thành công của sự nỗ lực này đã làm tăng đáng kể số lượng các nghiên cứu về ảnh hưởng của những người liên quan không thuộc lĩnh vực tổ chức nhà nước trong quá trình của UNCCD (Corell, 1999; Corell & Betsill, 2001; Knabe, 2006; Long Martello, 2004). Cũng liên quan tới những người tham gia trong sự đổi mới là việc đẩy mạnh phân quyền của UNCCD cho đến cấp thấp nhất trong quá trình thực hiện, sản phẩm của các chương trình hành động quốc gia (Naps) và quá trình báo cáo tiếp theo bởi các tổ chức của nó (Pearce, 2006).

Kết quả là UNCCD đã tìm lại được vị trí cho chính mình trong vấn đề chung về môi trường và phát triển. Điều này thường được giới thiệu như những quy tắc của phát triển bền vững, tạo nên sự khác biệt với các nghị định thư đa phương về môi trường khác. Quả thật, bên cạnh những vấn đề chủ yếu về đất đai, UNCCD đã làm rõ thực trạng của vấn đề đói nghèo (có cả nguyên nhân và hậu quả của sự thoái hoá các vùng đất khô hạn), như được nhấn mạnh trong điều 4 (UNCCD, 2002; Way, 2006). Đã có nhiều tổ chức quan tâm đến UNCCD về những vấn đề của một công ước phát triển hơn là một công ước về môi trường, mục tiêu cấp bách đầu tiên đó là chống lại đói nghèo. Điều này cũng phản ánh sự khác biệt nổi bật về quan điểm mở rộng trong các cuộc đàm phán giữa các nước đang phát triển và các nước phát triển cũng như các cuộc tranh luận về việc thực hiện công ước. Tuy vẫn còn miễn cưỡng nhưng các nước phát triển cũng phải thừa nhận sa mạc hoá là một vấn đề chung của toàn cầu, thực thi là nhiệm vụ có tính pháp lý và phải có nghĩa vụ đóng góp tài chính. Mặc dù vậy, sự thành công trong tương lai của UNCCD còn phụ thuộc vào các giải pháp hữu hiệu giải quyết vấn đề quan hệ giữa nghèo đói và môi trường cũng như việc nâng cao hiểu biết về mối liên hệ giữa phát triển và môi trường.

Khoa học, tri thức và UNCCD

Khoa học được cho là hoạt động minh bạch và dân chủ rộng rãi. Về lý thuyết, mọi người đều có quyền hiểu biết về khoa học, bất kể giai cấp, quốc tịch hay các đảng phái mang tính chính trị (Litfin, 2000). Sự tìm hiểu khoa học là làm cho những cái vô hình trở nên hữu hình và mở rộng cách nhìn theo thời gian của cả người dân và những người quyết định chính sách. Do vậy khung thời gian liên thế hệ được đưa vào thảo luận về chính sách và như là cơ sở phục vụ cho quy tắc của sự phát triển và trách nhiệm liên thế hệ (Litfin, 2000). Tuy nhiên, kinh nghiệm khoa học và ảnh hưởng của nó tới việc đưa ra chính sách phức tạp hơn rất nhiều và đòi hỏi tầm hiểu biết của các học giả phải đương đầu với các vấn đề này. Điều quan trọng nữa là các nhà

khoa học và những người hoạch định chính sách đều cần hướng tới sự tham dự vào quá trình tương tác liên tục và lặp đi lặp lại (Clark et al., 2006). Nhưng thực tế xã hội hiện nay vốn có khuynh hướng làm ảnh hưởng tới kết quả của cả khoa học và chính sách thông qua việc cùng tạo ra sự hiểu biết đồng thuận hơn là tìm ra những sự thật khách quan (Gieryn, 1995; Jasanoff, 2004; Jasanoff và Wynne, 1998). Theo đó, vấn đề đặt ra là liệu có thích hợp hay không để hoạch định chính sách khi mà thường có nhiều điều cần làm đối với các vấn đề nổi bật nhận thấy, tính pháp lý và sự tin cậy của nó hơn chỉ là khoa học giải thích (Schroeder King & Tay, 2008).

Trong những cuộc đàm phán của UNCCD, nơi mà tư vấn khoa học chủ yếu được đưa ra bởi một nhóm các chuyên gia quốc tế về sa mạc hoá (IPED), sự ảnh hưởng của khoa học tới việc định hướng kết quả là không đáng kể. Điều này đã dẫn đến sự tương phản rõ rệt với vấn đề nổi bật của khoa học trong sự phát triển kế hoạch hành động chống sa mạc hoá của UNCCD. Corell và Betsill (2001) cho rằng điều này có nguyên nhân bởi Uỷ ban đàm phán liên chính phủ đã sử dụng những kiến thức đầu vào của các tổ chức phi chính phủ. Trong khi văn bản của UNCCD thừa nhận sự quạn trọng của khoa học và công nghệ, những người đàm phán đã nhận định một cách thận trọng về "tri thức" như một quan điểm rộng lớn, không phải ban đặc quyền cho khoa học nhưng cho phép mở rộng để kết hợp chặt chẽ trên phạm vi lớn hơn của các kinh nghiệm và nhận thức (Long Martello, 2004). Các nhà đàm phán cũng đã rất khó khăn để đi đến kết luận ở chương 12 của Agenda 21- "Quản lý các hệ sinh thái nhậy cảm: Chống lại sa mạc hoá và hạn hán"- rằng chỉ có khả năng nhỏ để vượt qua các vấn đề như xác định nội dung quá trình sa mạc hoá (Grainer, 2009; UNCED, 1992). Các nhà khoa học thường rất bị hạn chế về các cơ hội để suy nghĩ hay nghiên cứu về tầm quan trọng, mức độ tin cậy và tính pháp lý của kiến thức đang được sử dụng. Theo sự phân tích của Elisabeth Corell về quá trình đàm phán cho thấy đã có một bước tiến thận trọng không phải để tạo ra bất cứ tri thức khoa học nào mới trong quá trình đàm phán bởi vì điều đó có thể phá huỷ tình trạng trung lập của nhóm các chuyên gia quốc tế (Corell, 1999). Hơn nữa, điều đáng quan ngại là có quá nhiều thẩm quyền dành cho nhóm các chuyên gia trong việc đưa ra và trao đổi kiến thức có thể làm mất sự ổn định của toàn bộ quá trình đàm phán.

David Thomas cho rằng việc cộng đồng khoa học chỉ được coi có vai trò phụ trong qúa trình truyền thông và hoạch định chính sách trong suốt quá trình đàm phán đã dẫn đến sự thất bại trong giải quyết vấn đề sa mạc hoá (Thomas 1997). Tương tự như vậy cũng còn có nhiều lý do khác nhau của quá trình này. Thứ nhất, khoa học ít khi có thể đưa ra những giải pháp nhanh chóng cho các vấn đề cấp bách. Thay vào đó, khoa học thường yêu cầu các chương trình với không gian và thời gian khác nhau đối với các nhà quản lý, hoạch định chính sách và các tổ chức

để giải quyết các vấn đề đặt ra. Điều này có thể là phù hợp ở nơi mà tính chất của hệ sinh thái và các tổ chức quản lý (và nghiên cứu) không đồng thời xảy ra (Galaz, Olsson, Hahn, Folk và Svendin, 2008; Young, 2003). Thứ hai, khoa học ít khi đưa ra những giải pháp đơn giản và có thể dễ dàng chuyển giao trong bối cảnh của các tổ chức và điều kiện vật lý sinh học cụ thể (Beikeley, 2005; Gupta, 2008; Young, 2002). Thứ ba, nghiên cứu khoa học định hướng để phát triển một cách lặp đi lặp lại qua thời gian và việc tìm kiếm khoa học cũng ít khi đi đến kết luận cuối cùng. Hơn nữa, khi các lý thuyết và các số liệu mới được tìm ra để giải quyết các câu hỏi đặt ra từ đầu, các kết quả nghiên cứu khoa học thường bị hoài nghi. Xét trong khía cạnh này, khoa học thường được đưa ra trong những điều kiện không chắc chắn; nó không phải là một hành động mang tính thống nhất mà chỉ là thực tiễn với sự đồng ý và thoả thuận nội bộ (Beck, 1992; Gieryn, 1995). Cuối cùng, khoa học cũng có thể bị lợi dụng để tham nhũng. Việc sử dụng có chọn lọc hay giải thích đầy đủ các dữ liệu khoa học có thể được sử dụng trong hoạch định chính sách, nó bảo đảm độ chính xác của các phép thống kê và các kịch bản, một vấn đề thường gây tranh cãi trong chính sách cộng đồng về nhiều vấn đề môi trường và công nghệ (Boehmer-Christiansen, 1997; Demeritt, 2006; Jasanoff, 2004; Pettenger, 2007). Quả thực, việc quyết định chính sách dựa trên sự hiểu biết không đầy đủ hoặc tình trạng méo mó không chính xác rõ ràng có thể phá huỷ một cách nghiêm trọng uy tín của khoa học, đẩy các nhà khoa học vào sự khó khăn gấp đôi. Trong vấn đề môi trường xã hội họ bị đẩy vào cuộc xung đột chính trị, nhưng họ cũng hy vọng vẫn tồn tại độc lập với chính trị để bảo vệ tính hợp pháp và đạt được mục tiêu trong công việc của họ (Hass, 2004; Litfin, 2000; Mitchell, Clark & Cash, 2006; Schroeder et al., 2008).

Ví dụ, một bản đồ về nguy cơ sa mạc hoá được trình bày trước đại diện của UNCOD vào năm 1997 đã từng được nhắc lại và sử dụng để chỉ ra sự xuất hiện sa mạc hoá toàn cầu thay vì sự thật là nó chỉ minh hoạ tiềm năng sa mạc hoá theo nghĩa rộng, nghĩa là sự mở rộng chung của môi trường vùng đất khô hạn (Thomas & Middlenton, 1994). Đưa ra ví dụ như vậy để nói đến tầm quan trọng của các thông tin khoa học cần phải được đưa ra một cách chính xác và rõ ràng giữa các bên khác nhau về sa mạc hoá và các số liệu khoa học cần phải được xem xét trong bối cảnh cụ thể. Sự tương tác ảnh hưởng lẫn nhau giữa các tổ chức có ý nghĩa sống còn trong phát triển và quyết định các chính sách đúng đắn thích hợp.

Đưa khoa học vào trong thể chế: Những vấn đề trở ngại

\

Các vấn đề này được phản ánh trong kết quả của khung thể chế UNCCD, trong đó đầu vào khoa học và công nghệ vẫn còn hạn chế. Các ý kiến chuyên môn là kênh thông tin ưu tiên đối với COP thông qua các cơ quan trợ giúp, Hội đồng khoa học và Công nghệ, và như một chức năng của nhóm các chuyên gia độc lập được đề xuất bởi các tổ chức, theo điều khoản 24 của công ước. Thành viên của tổ chức chuyên gia độc lập là không hạn chế đối với các nhà khoa học và cũng bao gồm cả những người đang hoạt động và có kinh nghiệm về lĩnh vực sa mạc hoá được giới thiệu bởi các chính phủ. Tương tự như vậy, thành viên của Hội đồng khoa học và Công nghệ là đa ngành và về nguyên tắc được mở ra cho tất cả các tổ chức. Mặc dù điều này cho phép bao gồm các thành viên rộng rãi nhưng lại có sự bất cập khá lớn. Với số lượng đông và đa dạng các thành viên của CST sẽ dẫn đến sự cồng kềnh và khó hoạt động. Nó cũng dẫn đến sự không liên tục trong tính đại diện tham dự trong mỗi cuộc họp và sự độc đoán trong tranh luận hơn là tập trung vào ý nghĩa trao đổi về các vấn đề đặc biệt. Thảo luận là đặc thù ưu tiên bởi các đại diện của chính phủ, nhưng nhiều người trong đó còn thiếu sự đào tạo và khả năng chuyên gia để tranh luận khoa học về sa mạc hoá. Ví dụ như các tổ chức luôn lặp lại yêu cầu, các lời khuyên khoa học để phát triển tiêu chuẩn và các chỉ thị- một sự liên quan đến luật pháp, khuyến khích thực thi và thúc đẩy các quan trắc hướng tới hiệu quả thực thi công ước. Tuy nhiên sự không phù hợp giữa các cơ sở đầu vào của các vấn đề này đã bộc lộ rõ đối với COP (Grainger, 2009). Trong quá khứ, nhiều cuộc họp hội đồng đã thất bại do không tán thành về thủ tục và các cuộc thảo luận thiên lệch về chính sách hơn là tạo điều kiện thảo luận về nguyên tắc của vấn đề. Vì vậy, các cuộc họp CST thường sơ sài, đầu ra không có căn cứ xác đáng và ít thích hợp cho cả COP lẫn cộng đồng khoa học.

Cho đến nay, UNCCD vẫn thiếu các cơ chế vận hành hiệu quả đối với quá trình và các kênh thông tin chuyên gia thực tiễn và khoa học cho các nhà ra quyết định chính sách. Cuối cùng, điều này dẫn đến kết quả làm hạn chế sự tương tác ý tưởng và sự học tập lẫn nhau giữa các tổ chức. Nguyên nhân chủ yếu là do COP đã thất bại trong việc kết nối tiềm năng thông tin sẵn có từ cộng đồng khoa học, điều đó đến lượt mình đã không có khả năng thu hút sự quan tâm của các tổ chức về khía cạnh khoa học của các vấn đề trong chương trình của họ. Do đó, họ kêu gọi sự cung cấp dịch vụ tư vấn chính sách khoa học độc lập từ bên ngoài quá trình của UNCCD, theo đó vai trò của tổ chức liên chính phủ về biến đổi khí hậu (IPCC) thông qua công ước khung về biến đổi khí hậu của Liên hiệp quốc (UNFCCC) như một mô hình có triển vọng.

Một sự thẩm định chính thức bởi Liên hiệp quốc do tổ chức thanh tra chung thực hiện, được uỷ quyền bởi UNCCD tại phiên họp lần thứ 6 của COP tại Havana năm 2003 cũng thừa

nhận sự thất bại của các tổ chức trong việc liên kết và tác động lẫn nhau giữa khoa học và chính sách trong UNCCD. Đặc biệt là trong các công việc của CST, nhấn mạnh sự liên quan đến hành chính và kế hoạch các cuộc họp của CTS với COP (Ortiz & Tang, 2005). Trong phạm vi 3 ngày của mỗi kỳ họp của COP chỉ dành thời gian rất ít cho chương trình công việc của CST. Do vậy, sự thảo luận là rất vội vàng và những quyết định soạn thảo của CST cho COP thường chỉ là làm cho phù hợp mà không có sự xem xét kỹ lưỡng của các đoàn đại biểu. Điều này cho thấy những sản phẩm của CST là ít quan trọng cho các bên tham gia và sự làm cho phù hợp của họ chỉ mang tính chất thủ tục đơn thuần.

Hơn nữa, các bên tham gia UNCCD cũng có thể triệu tập các cuộc họp đặc biệt bất thường để cung cấp thông tin và các khuyến cáo về những vấn đề đặc biệt được lựa chọn từ ý kiến các chuyên gia. Với cách làm việc như vậy đã cho thấy sự hoạt động kém hiệu quả và dẫn đến hình thành thêm bộ phận trực thuộc của các chuyên gia khoa học, nhóm các chuyên gia (GoE) theo quyết định 17 của kỳ họp thứ 5 của COP năm 2001. Hoạt động này cho đến 2007, bao gồm 25 thành viên được chọn lựa nhóm các chuyên gia độc lập. Sự thích hợp của GoE tiếp tục bị hạn chế so với nhóm các chuyên gia độc lập, kiến thức và các ý tưởng của UNCCD tiếp tục bị chính trị hoá, thậm chí ngay cả khi công ước được biên soạn cải cách, tiếp cận phân quyền để chống lại sa mạc hoá. Kết quả là CST tiếp tục là gánh nặng với sự hoạt động không hiệu quả, không năng động, nghèo tính khoa học và hậu quả là không thích hợp để thực hiện cuộc chiến chống lại sa mạc hoá.

Một số nhà bình luận cho rằng vấn đề này là do thiếu nguồn tài chính đa dạng cho các dự án chống lại sa mạc hoá và thiếu các nghiên cứu cũng như sự hiểu biết về hiện tượng sa mạc hoá (Grainger, Stafford Smith, Glenn & Squires, 2000). Tuy nhiên, dự án mạng lưới thông tin (liên kết hoạt động UNCCD/UNEP) đã thu thập và tập hợp một cơ sở dữ liệu để cung cấp các thông tin cơ bản cho các tổ chức, cơ quan và mạng lưới hoạt động về vấn đề sa mạc hoá. Cho đến nay đã có hơn 4000 tổ chức trên toàn cầu (rất nhiều trong đó là các tổ chức khoa học) tham gia công cuộc chống lại quá trình sa mạc hoá, một số trong đó có các hoạt động liên quan trực tiếp thực hiện nhiệm vụ của UNCCD. Mặc dù với tiềm năng của các chuyên gia khoa học độc lập cố gắng giải quyết vấn đề sa mạc hoá, trong giai đoạn 1996-2007 vẫn có nhiều vấn đề đưa ra là không hợp lý: Sự khác nhau giữa các bên thuộc các nước phát triển và nước đạng phát triển trong UNCCD về một công ước môi trường hay phát triển; nhu cầu và sự cung cấp kiến thức khoa học; vấn đề hiện tại và sự cần thiết hiểu biết và quản lý sa mạc hoá ở nhiều cấp độ và mức độ khác nhau trong khi còn giới hạn về đối thoại giữa khoa học và chính trị; sự bố trí không phù hợp

trong cơ cấu tổ chức và nhu cầu về sự dân chủ, sự bao quát rộng rãi cộng đồng các chuyên gia khoa học của UNCCD. Về cơ cấu tổ chức của UNCCD chưa hợp lý là nguyên nhân dẫn đến ảnh hưởng lẫn nhau của các tổ chức còn thấp. Điều này đã làm hạn chế hiệu quả nhiều hoạt động của UNCCD.

Mặc dầu cơ chế biến đổi môi trường toàn cầu rất phức tạp và không thể hiểu biết đầy đủ, các nhà khoa học cũng đồng ý rằng có mối liên hệ trực tiếp lâu dài giữa biến đổi khí hậu, suy giảm đa dạng sinh học và sa mạc hoá (Millennium Ecosystem Assessment, 2005). Trong thời gian hiện tại UNCCD kêu gọi sự quản lý môi trường toàn cầu được chia thành 3 công ước khác nhau. Tuy nhiên, sự liên quan và những xung đột mục tiêu giữa các công ước này đã nhanh chóng được phát hiện, mỗi công ước đều cần thiết phải được rà soát và bổ sung. Kể từ đó, tất cả các bên tham gia đã luôn tìm cách bổ sung những điều khoản tương ứng trong 3 công ước Rio. Tuy nhiên, những thách thức về các ảnh hưởng lẫn nhau được đề cập bên trên có nghĩa là sự điều phối tiềm ẩn nhằm đạt tới sự đồng thuận vẫn hoàn toàn chưa được khai thác. Do vậy cho đến nay, những đề xuất chung mới dựa trên các cố gắng ở mức độ quốc tế. Ví dụ, nhóm liên lạc chung (JLG) được thành lập năm 2001 nhằm chia sẻ thông tin giữa các ban của 3 hiệp định Rio. Năm 2004, JLG đã chuẩn bị một bản kế hoạch để tăng cường sự tương thích giữa 3 hiệp định Rio, điều này đã tạo điều kiện loại bỏ những vấn đề không thích hợp. Mặc dù báo cáo đã được đưa đến cho các bên liên quan và UNFCCC vào tháng 12 năm 2004, nhưng nó chưa được chấp thuận và cũng không được xem xét lại. Giải thích cho lý do của sự miễn cưỡng này rất có thể do sự yếu kém trong sự tương tác tổ chức giữa chính sách và khoa học về vấn đề sa mạc hóa.

Về mặt nguyên tắc, CST của UNCCD vận hành như các cơ quan trợ giúp của những hiệp ước môi trường nhiều bên được thành lập để tạo điều kiện giữ cho những người ra quyết định luôn công bằng giữa những vấn đề hiện tại và những vấn đề khoa học công nghệ toàn cầu nổi cộm (Ndiang'ui & de Vanssay, 2006). Điều đó tập trung vào vấn đề cơ bản chung và nuôi dưỡng đầu ra một cách thận trọng trong việc quyết định của COP. Tuy nhiên, không giống với CST, cơ quan tư vấn khoa học công nghệ của UNFCCC (SBSTA) đóng vai trò như người môi giới kiến thức và phân loại các thông tin được cung cấp bởi các cộng đồng khoa học rộng lớn về biến đổi khí hậu, kể cả các thông tin từ IPCC. Mặc dù SBSTA không còn xa lạ với sự tranh luận về thủ tục và vấn đề chính trị, nhưng tổ chức này dần dần phát triển và trở thành cơ cấu tổ chức tin cậy, việc phân quyền có thể tạo điều kiện thuận lợi cho sự tiến bộ trong quản lý toàn cầu về biến đổi khí hậu. Đặc biệt, nó giúp cho các bên ra quyết định nhằm tăng cường khả năng thực hiện của UNFCCC và nghị định thư Kyoto (Oreskes, 2004). Tuy nhiên, CST của UNCCD vẫn còn hạn

chế về mức độ ảnh hưởng và tính thích hợp của nó (Long Martello, 2004). Sự miễn cưỡng của UNFCCC cần tìm kiếm sự hợp tác xa hơn giữa các bên tham gia của công ước Rio phần nào phản ánh mối quan tâm về nguồn khoa học yếu kém của UNCCD. Thêm vào đó, mối quan tâm của các bên tham gia về lĩnh vực chính trị của văn phòng UNCCD có thể làm suy yếu sự hợp tác do cách nhìn nhận vấn đề của văn phòng UNCCD (Bauer, Busch & Siebenhuner, 2009).

Một lý do khác về sự thiếu tương thích trong hợp tác giữa các công ước Rio là do sự hiện diện của UNCCD như một công ước phát triển hơn là một công ước về môi trường và sự khác biệt về chuyên môn giữa các nhà khoa học làm việc trong 2 lĩnh vực này. Cộng đồng khoa học về biến đổi khí hậu chủ yếu bao gồm các nhà khoa học nghiên cứu về khí hậu, khí tượng, khí quyển và biển; trong khi cộng đồng khoa học về sa mạc hoá lại bao gồm các nhà khoa học nghiên cứu về quản lý rừng, sinh thái học, khoa học đất và nông nghiệp. Mặc dù với các cố gắng gần đây, các lĩnh vực của khoa học xã hội và kinh tế học đã được chú ý hơn trong các quá trình của cả UNCCD và UNFCCC, tuy nhiên quan điểm chung của UNCCD là công ước về sự phát triển với trọng tâm là sự giảm đói nghèo có thể đã làm khó hiểu về lợi ích chung đạt được của các cuộc đối thoại. Mặc dù điều này có thể thay đổi cho thích ứng với các đặc điểm biến đổi khí hậu rõ nét hơn trong những ưu tiên trong chương trình hành động của UNFCCC, tình hình hiện nay đòi hỏi phải khuyến khích cộng đồng nghiên cứu về biến đổi khí hậu tìm kiếm sự gắn chặt hơn với các nhà khoa học về sa mạc hóa và trong quá trình của UNCCD.

Sự yếu kém của việc hợp tác thường gặp có thể do các các chính sách không rõ ràng và thậm chí mâu thuẫn nhau, sự trùng lặp của các tổ chức đã tạo nên những rào cản đối với sự phát triển bền vững. Ví dụ như nghị định thư Kyoto của UNFCCC yêu cầu đẩy mạnh quản lý rừng bền vững trong quản lý các bon. Tuy nhiên, các hoạt động nhằm tăng khả năng hấp thụ các bon có thể vừa bổ sung lại vừa mâu thuẫn với mục tiêu của các công ước Rio khác. Các tranh chấp có thể nảy sinh khi các chính phủ cố gắng đạt được mục tiêu Kyoto của họ thông qua việc sử dụng dự án trồng rừng một cách có hiệu quả kinh tế, nhưng điều này cũng có thể dẫn đến sự độc canh cây trồng và giảm sự đa dạng sinh học (Backstrand & Lovbrand, 2006; van Asselt, Gupta, & Biermann, 2005). Phụ thuộc vào cách thức sử dụng đất trước đây cho các dự án trồng rừng cũng có thể là nguyên nhân làm gia tăng sa mạc hóa (Carvalho, Coelho, Ferreira, & Charlton, 2002). Các ví dụ nêu trên cũng chỉ rõ sự cần thiết phải có sự phù hợp giữa chính sách và khoa học trong phát triển của UNCCD, trong đó có liên quan chặt chẽ với quá trình thảo luận khoa học rộng lớn về biến đổi môi trường toàn cầu.

Một trở ngại khác gây ra do sự tương tác không đầy đủ giữa khoa học và chính trị với vấn đề quản lý toàn cầu về sa mạc hóa và quá trình thực thi của UNCCD trong mối liên quan với tầm quan trọng của các bên tham gia UNCCD. Mặc dù đã được xác định có tính nguyên tắc trong các văn bản của hội nghị, nhưng sự tham gia đã không được mở rộng đầy đủ tới cộng đồng khoa học về sa mạc hóa. GoE tuy có khả năng tăng cường sự tham gia của các nhà khoa học, tuy nhiên nó đã bị thất bại khi đưa vào tất cả những nguyên lý chung theo một yêu cầu rộng lớn (Grainger, năm 2009).

Sự tham gia của khoa học quốc tế rộng rãi trong quá trình của UNCCD là rất quan trọng vì quá trình sa mạc hóa sẽ khác nhau ở các nước khác nhau, hiện trạng sa mạc hoá và các cộng đồng tri thức cũng có những ý kiến chuyên môn liên quan đến đến những khía cạnh khác nhau của sa mạc hoá (Bauer, 2007; Juntti & Wilson, 2005). Một số nhóm nghiên cứu tập trung phát triển các phương tiện công nghệ quan trắc sa mạc hóa như thông qua các kỹ thuật viễn thám; số khác lại tập trung phát triển các chỉ thị phát triển để đánh giá tính bền vững hoặc hiểu biết về sinh kế của người dân địa phương ở những vùng đất khô hạn. Sự thất bại trong khi cung cấp hệ thống cơ sở dữ liệu đầu vào từ các nguyên lý khoa học khác nhau, nước hoặc các vùng khác nhau cùng với hạn chế kiến thức của các bên tham gia đã làm hạn chế tính chính xác của các quyết định đựa đưa ra. Điều này cũng giải thích tại sao các nước phát triển còn chậm chạp thực hiện bổn phận của mình với UNCCD. Kiến thức khoa học là động lực mạnh mẽ về tính hợp pháp cho tất cả các bên trong cuộc tranh cãi chính trị. Tuy nhiên, nếu cơ sở khoa học không được chấp nhận bởi các cộng đồng khoa học sẽ làm tăng thêm tình trạng không rõ ràng của vấn đề trong vòng quay của chính trị. Đối với các chính phủ và các bên liên quan khác chấp nhận các kiến thức khoa học như là cơ sở của lòng tin đối với các quyết định đưa ra, nó cần phải được tích hợp từ các bằng chứng sẵn có với các ý kiến - chính sách thích hợp. Ngược lại, đề xuất chính sách bắt nguồn từ dữ liệu khoa học có cơ sở không chắc chắn sẽ dễ dàng bị lợi dụng bởi các bên nhằm kéo dài hoặc thậm chí gây cản trở quá trình hội nghị.

Tiến về phía trước? UNCCD đứng trước ngã ba đường

Sau 10 năm kéo theo sự không thoả mãn ngày càng gia tăng, kỳ họp thứ 8 của COP thuộc UNCCD được tổ chức tại Madrid 9/2007 là một cơ hội nhằm làm sống lại công ước và cố gắng hướng tới những nỗ lực vượt qua các trở ngại cho sự thành công. Trong hoàn cảnh các đề nghị cải cách phức tạp được đệ trình bởi bộ phận thanh tra của Liên hiệp quốc và nhóm tổ chức hội

nghị liên chính phủ (IIWG), cũng như tạo cơ hội cải tổ bộ phận văn phòng của hội nghị, cuộc họp tại Madrid đã phê phán việc kéo dài của tiến trình chính trị quốc tế. Mặc dù thường có những phàn nàn về ngân sách, yêu cầu phải mở phiên họp bất thường của COP để giải quyết, những phản ứng tức thì của các bên liên quan đối với quyết định của COP 8 là tích cực. Đòng thời cũng nhấn mạnh thêm rằng những quyết định này đã bao gồm cả sự chấp thuận kế hoạch chiến lược 10 năm, việc xét duyệt lại những yêu cầu báo cáo quốc gia và những cải cách hành chính nhằm mục đích đặc biệt là nâng cao công việc của CST. Điều sau cùng cần quan tâm là sự liên quan giữa các quyết định của COP đối với CST cho những vấn đề chủ yếu được nhấn mạnh ở trên. Chúng ta chờ đợi những biến đổi mạnh mẽ khi tiếp tục thực hiện các quyết định này và việc mở rộng sự tương tác lẫn nhau giữa các tổ chức khoa học và chính trị trong UNCCD.

Để bắt đầu, COP đã quyết định điều chỉnh thời gian biểu trong kế hoạch làm việc của CST. Các thành viên đề nghị cắt giảm các cuộc họp của uỷ ban giữa các kỳ họp của COP, trong khi ủng hộ tăng các cuộc họp bổ sung của Hội đồng để đánh giá lại quá trình thực hiện công ước (CRIC). Điều này có thể tạo ra bước tiến quan trọng cải thiện sự điều chỉnh tính khoa học cho các quyết định chính trị. Tuy nhiên, vẫn còn tồn tại nguy cơ tái lập những vấn đề đã gặp trước đó mà các cuộc họp của CST đã xem xét như giai đoạn của những cuộc tranh luận về thể chế.

Những bài học hữu ích có thể giúp UNCCD có thể tránh được cạm bẫy từ kinh nghiệm của công ước về đa dạng sinh học (CBD). Những tổ chức trợ giúp cho CBD, ban tư vấn khoa học và công nghệ (SBSTTA), có ít nhất 1 tuần để tập hợp lại cuộc họp của COP thuộc CBD, cố gắng để các thành viên có cơ hội hiểu cặn kẽ về kết quả của SBSTTA trong các cuộc họp (Le Prestre, 2002). Hơn nữa, chương trình chủ đề có liên quan nhiều năm dựa trên chương trình nghị sự COP để làm cho phù hợp giữa công việc của SBSTTA với các thành viên cần phải rõ ràng (Wagner, 2006). Tổ chức công việc như một biện pháp mạnh trong các tổ chức trợ giúp và phản ánh sự đóng góp có ý nghĩa của các thành viên cho đầu vào cho tiến trình tổng thể. Do đó, SBSTTA của CBD được xem là để thực tế hoá nội dung các quyết định của COP hơn là chỉ mang tính hình thức. Mặc dù không phải tất cả các khuyến nghị được SBSTTA đề xuất đều cần thiết như nguồn nguyên liệu cho các quyết định của COP, SBSTTA được thận trọng xem xét và phân loại bởi các nhà chính trị, thậm chí được xem xét trong một COP thu nhỏ với một số đoàn đại biểu và quan sát.

Ngược lại, các chương trình hoạt động của CST và chương trình nghị sự của UNCCD - COP thường theo đuổi các ưu tiên khác nhau theo chủ đề và các kênh yêu cầu khác nhau. Tuy nhiên, trên cơ cở các đề xuất của CBD, việc ra quyết định của UNCCD có thể có lợi hơn cho đầu

vào của CST, do vậy COP có thể tìm kiếm những khuyến nghị từ CST cho các câu hỏi đặt ra trước đây đã được xác định bởi COP. Vì vậy, kế hoạch của UNCCD cần phải được điều chỉnh để cho phép các khuyến nghị thực sự của CST có thể được thông tin đến các chương trình nghị sự COP (Wagner, 2006).

Một thay đổi mang tính tổ chức nữa hướng tới các hoạt động CST của UNCCD là Uỷ ban liên chính phủ điều hành CST sẽ có ít nhất một phiên họp giữa 2 kỳ hội nghị trong một năm và được yêu cầu một cách rõ ràng là nhằm tăng cường hợp tác với các công ước khác và các tiến trình khoa học thích hợp. Việc thực hiện quyết định tổ chức các phiên họp giữa kỳ của CST và mục đích của Uỷ ban CST là tiếp tục theo dõi chặt chẽ đầu ra của COP ít nhất cũng cần tạo điều kiện cho CST có nhiều thời gian và không gian hơn để thảo luận nội dung, bao gồm các cuộc đối thoại giữa các chuyên gia khoa học và các nhà hoạch định chính sách, cũng như với những điều đã có trong các công ước Rio khác. Điều này là khác với quá khứ, khi CST dành phần lớn công việc hành chính cho sự tồn tại của nó và dễ dàng bị lạm dụng như một diễn đàn cho việc tranh luận chính trị của COP.

Với cách nhìn này, các điều chỉnh trên là hợp lý và tích cực liên quan đến các chức năng của CST. Tuy nhiên, cả đơn vị tham gia giám sát của Liên Hiệp Quốc và IIWG đã lưu ý những vấn đề liên quan đến việc định dạng trở lại, nhiều sự phản đối COP quyết định duy trì nguyên trạng như trước. Liệu có hay không và làm thế nào điều này sẽ tạo được sự gắn kết và nhất quán hơn trong các khuyến nghị của CST đến COP sẽ phụ thuộc vào cách thức mà các quyết định chính sách xa hơn liên quan đến chương trình làm việc của ủy ban sẽ được thực hiện và tính hiệu quả của các thay đổi trong mối liên quan tới phạm vi rộng hơn của các chuyên gia khoa học.

Đáng chú ý là COP đã nhất trí về một cuộc cải cách sâu sắc CST. Đặc biệt, đã quyết định thay đổi hình thức các cuộc họp trong tương lai của ủy ban sẽ được kết hợp chặt chẽ trong khuôn khổ của một hội nghị khoa học và kỹ thuật với sự tập trung vào các chủ đề rõ ràng cho mỗi kỳ họp, và thích ứng với việc thực hiện các kế hoạch chiến lược 10 năm đã được xác định trước của COP. Việc thực hiện khuôn khổ tái cấu trúc lại được sự ủng hộ mạnh mẽ bởi các hiệp hội dẫn đầu, bắt nguồn từ các lĩnh vực khoa học cũng như các tổ chức phi chính phủ và các bên xã hội dân sự liên quan. Sự bao gồm đầy đủ đầy tham vọng này không nghi ngờ gì là một thành công trong quan điểm về sự phát triển bền vững của các tổ chức thuộc UNCCD.

Mặc dù nó vẫn còn biểu hiện một số yếu kém của CST cần phải được giải thích với một mức độ thận trọng nhất định. Các quá trình cải cách và tổ chức có thể được quản lý và áp dụng cho cùng một loại hình các bên liên quan, không cần thiết phải là từng người cụ thể, là một

phần của các biểu hiện không đúng chức năng trong sự tác động qua lại giữa chính trị và khoa học của UNCCD. Ví dụ, các đại biểu chính trị và các nhà hoạch định chính sách sẽ tiếp tục chiếm ưu thế trong nhiệm vụ của CST. Mặc dù một số trong đó có chuyên môn khoa học, nhưng phần nhiều là công chức đã được tách ra từ cộng đồng nghiên cứu sa mạc hóa và do vậy họ không có đủ hiểu biết về tình hình hiện tại. Thứ hai, nhóm các chuyên gia độc lập bao gồm thành viên mà hầu như không đại diện cho một quan điểm toàn diện nào liên quan đến cuộc chiến chống sa mạc hóa. Hơn nữa, đến nay các khía cạnh kinh tế xã hội của sa mạc hóa đang bị bỏ quên và gần như đại đa số các chuyên gia đều có chuyên môn về khoa học tự nhiên.

Những điểm này cho thấy trước rằng những tồn tại trong sự tương tác giữa các tổ chức chưa được giải quyết ở Madrid sẽ không dễ dàng được sửa đổi trong tương lai gần. Thật khó để dự đoán làm thế nào tổ chức CST có thể cung cấp các hướng dẫn đầy đủ và thích hợp về các quá trình khoa học nếu nó vẫn bao gồm chủ yếu các công chức chính trị. Thời gian sẽ trả lời liệu thông tin đầu vào từ các hội nghị theo phong cách khoa học có giúp cải thiện dòng chảy của thông tin khoa học đến COP hay không. Ngay cả khi sự thích hợp tương đối của nhóm chuyên gia khoa học độc lập kết thúc, sự đề cử của các chuyên gia cũng dựa trên cơ sở chính trị và các bên tham gia hình thành chúng (trái ngược với một số loại tuyển chọn bình đẳng). Quyết định được thông qua tại Madrid nhằm đạt được mội sự đại diện tốt hơn bao gồm sự tham gia của tất cả các ngành có liên quan, tuy nhiên hiện tại vẫn còn xa mới đạt được như mong muốn, mặc dù các hiệp hội khoa học đã lựa chọn hình thức tổ chức hội nghị theo phong cách khoa học và cần thiết có cách nhìn đa ngành trong sự phát triển của các nhóm làm việc. Tương tự, các quyết định của COP 8 vẫn không xác định được vị trí và vai trò của tổ chức phi chính phủ và các tổ chức xã hội dân sự, họ sẽ được lựa chọn và cấp kinh phí bằng cách nào, các hiệp hội khoa học chủ trì hội nghị theo hình thức hội nghị khoa học đầu tiên đã cố gắng đưa các tổ chức phi chính phủ và tổ chức xã hội dân sự tham gia trong quá trình chuẩn bị. Cách tổ chức hội nghị này sẽ được duy trì trong tương lai như thế nào cũng như những quy định về trách nhiệm của các hiệp hội đối với các tổ chức của họ.

Bất chấp nỗ lực của các hiệp hội khoa học, các bên tham gia có thể vẫn nhấn mạnh sự ưu tiên của tính hợp pháp chính trị, muốn giữ lại quyền kiểm soát CST không chỉ về phía đầu vào mà còn theo quan điểm đầu ra. Mặc dù họ ít khích lệ sự tương tác lẫn nhau với cuộc tranh luận có tính chất học thuật về khoa học sa mạc hóa, họ dường như vẫn không từ bỏ đặc quyền của họ để sàng lọc và phủ quyết các khuyến cáo chính trị được đề xuất từ CST. Điều này được thể hiện trong sự ràng buộc ngay từ khuôn khổ các thoả thuận và đàm phán ban đầu. Nói

chung, vẫn còn chưa rõ ràng làm thế nào dạng thức hoạt động mới có thể làm tăng cường sự tương tác giữa các chuyên gia khoa học và những người ra quyết định chính trị, dẫn đến các quyết định của COP có thể bảo đảm sự thích hợp giữa khoa học và chính trị. Tồi tệ hơn, nó có thể làm xuất hiện những vấn đề mới bởi sự ách tắc do năng lực hạn chế về tổ chức của UNCCD, điều này sẽ không giúp phát huy tác dụng tương hỗ giữa các công ước Rio. Ít nhất, nguyên nhân của vấn đề này có thể do sự không rõ ràng trong sự hợp tác giữa các công ước khác nhau và các quá trình khoa học diễn ra và ai sẽ tài trợ đã dẫn đến sự yếu kém về nguồn năng lực của UNCCD.

Hơn nữa, tìm cách thống nhất và gắn kết đầu vào của khoa học cho các quá trình hội nghị có thể trở thành nạn nhân cho sự xem xét quay vòng của các tổ chức lãnh đạo khoa học và trở thành chủ đề ưu tiên cụ thể sau mỗi kỳ họp của CST. Điều này có vẻ như là một sự rủi ro đáng lưu ý trong cuộc tranh luận nhằm tăng cường các thông tin khoa học trong các quá trình của UNCCD, vì các nhà khoa học cũng không phải là xa lạ để có thể bảo vệ và vận động chính trị. Sự quan tâm đặc biệt này cần phải được thực hiện để đảm bảo rằng những người có vai trò lãnh đạo dẫn các hội nghị theo phong cách khoa học tuyển chọn được các chuyên gia thích hợp một cách linh hoạt và cởi mở để tham gia vào các sự kiện, để tạo điều kiện cho sự tác động qua lại qua một cách ngang bằng giữa các tổ chức khoa học. Mặt khác, nó không thể giả định rằng các bên tham gia sẽ cung cấp các khoản tiền cần thiết cho một cuộc cải cách CST với các cuộc họp bổ sung. Thực vậy, lịch sử của UNCCD đã không dự báo trước được vấn đề cho cuộc họp đầu tiên được tổ chức theo phương pháp mới đã cho thấy không có gì thay đổi liên quan đến vấn đề này.

Các phép thử cho cả hai cách tổ chức hội nghị và nhấn mạnh về một chủ đề ưu tiên cụ thể cho mỗi phiên họp sẽ là phiên họp tiếp theo của CST, được triệu tập trong phiên họp COP 9 vào cuối năm 2009. Nó đã được xác định của COP là về vấn đề quan trắc vật lý sinh học và kinh tế xã hội, đánh giá sa mạc hóa và suy thoái đất đai, hỗ trợ ra quyết định về quản lý đất đai và quản lý nước. Tuy nhiên, nó vẫn chưa rõ làm thế nào để quá trình này liên kết giữa các thủ tục hành chính của COP và CST để hành động trên thực tế. Do đó có nguy cơ là vẫn duy trì mối quan hệ tương tác không thích hợp giữa khoa học và chính trị, đặc biệt theo các cấp mức độ khác nhau.

Kết luận

Đối mặt với sự liên quan phức tạp giữa các vấn đề môi trường và phát triển, những phản hồi có ý nghĩa quốc tế chống lại sa mạc hóa đòi hỏi giữa các nhà khoa học và những người ra quyết định chính sách cần phải có sự tương tác một cách hiệu quả. Ở đây, chúng tôi đã thảo luận về mối quan hệ giữa ý kiến của các chuyên gia khoa học về sa mạc hóa và cấu trúc chính trị của UNCCD. Tập trung vào các hội nghị ủy ban về khoa học và công nghệ, chúng tôi cho rằng sự tương tác giữa khoa học và chính trị đã có những vấn đề ngay trong quá trình đàm phán của các công ước. Điều này có sự đóng góp của một số lĩnh vực khác nhau, bao gồm sự bất đồng chính trị trong việc liệu UNCCD là một công ước về môi trường hay phát triển; sự thiếu

hụt về nguồn khoa học trong việc đàm phán của các văn bản hội nghị; dẫn đến sự phát triển các kênh thông tin nghèo nàn ngay bên trong từng tổ chức và giữa các tổ chức với nhau về lĩnh vực sa mạc hoá; dựa trên một sự hiểu biết hạn chế về khoa học để các bên tham gia làm cơ sở cho các quyết định chính trị và dựa trên các thành viên chính trị ưu thế của CST; và sự không phù hợp giữa nguồn cung cấp và các yêu cầu về các thông tin khoa học. Chúng tôi cho rằng, những vấn đề này còn nghiêm trọng hơn bởi kết quả đầu ra sơ lược, thiếu hiệu lực của các cuộc họp của Ủy ban Khoa học và Công nghệ (CTS); dẫn đến sự thay đổi không linh hoạt, kém hiệu quả và không thích hợp cho các cuộc thảo luận chính trị. Vì vậy, trong quá khứ COP đã gặp những thất bại trong việc tập hợp các thông tin khoa học cho công cuộc chống lại sa mạc hoá, trong khi cộng đồng khoa học lại thiếu các kênh thích hợp thông qua đó có thể lôi kéo sự chú ý của các bên tham gia đối với khía cạnh khoa học của các chương trình nghị sự của UNCCD. Đến lượt mình, sự tương thích tiềm năng giữa ba công ước Rio đã không được duy trì mạnh mẽ, thậm chí sự thích ứng với biến đổi khí hậu lại được xem như là mệnh lệnh làm tăng sự chú ý ở những vùng khô hạn.

Những cải cách đáng chú ý để giải quyết vấn đề này được đưa ra tại phiên họp thứ 8 của COP tại Madrid năm 2007. Mặc dù những phân tích của chúng tôi về các quyết định liên quan đến kết luận của CST chỉ là "bình mới rượu cũ", chúng tôi cũng cho rằng họ không giải quyết đầy đủ các vấn đề cốt lõi về sự tương tác giữa các tổ chức nó đã cản trở hiệu quả của UNCCD. Những phân tích của chúng tôi có liên quan một cách đặc biệt đến: (a) tính mở rộng của các nguồn thông tin khoa học trong các quá trình hội nghị, (b) sự cần thiết về khoa học phải được cung cấp bởi các nhà khoa học hơn là các đại diện chính trị, (c) có sự thiếu đồng bộ và sự liên kết hỗ trợ trong ba công ước Rio về biến đổi khí hậu, đa dạng sinh học và sa mạc hóa. Tuy nhiên, sự hoạt động có hiệu quả dựa trên năng lực quản lý của ban thư kí nhạy bén với một quan hệ lãnh đạo mới, các kế hoạch được đưa ra tại Madrid có thể làm tăng hiệu quả của UNCCD, và do đó có thể làm tăng thêm hiệu quả quản lý toàn cầu về vấn đề sa mạc hóa. Theo đó, có thể tạo sự tin tưởng vào các tổ chức trong quản lí môi trường toàn cầu, xây dựng chính trị và tin tưởng giữa các bên tham gia trong lần kỷ niệm thứ 20 của Hội nghị thượng đỉnh Rio. Nếu điều này đạt được, chúng ta có thể hy vọng vào những tiến bộ lớn hơn trong việc cải cách các thể chế hiện tại. Tuy nhiên, trong khi các quyết định tại Madrid nhằm giải quyết các biểu hiện của một công ước yếu kém, nó dường như vẫn chưa khắc phục được những nguyên nhân chủ yếu về sự tương tác thiếu hiệu quả giữa các tổ chức trong quản lý vấn đề sa mạc hóa.

References

Bäckstrand, K., & Lövbrand, E. (2006). Planting trees to mitigate climate change: Contested discourses of ecological modernization, green governmentality and civic environmentalism. *Global Environmental Politics, 6*(1), 50-75. 264 The Journal of Environment & Development

Bauer, S. (2007). Desertification. In K. V. Thai, D. Rahm, & J. D. Coggburn (Eds.), *Globalization and the environment* (pp. 77-94). New York: Taylor & Francis.

Bauer, S. (2009). The desertification secretariat: A castle made of sand. In F. Biermann & B. Siebenhüner (Eds.), *Managers of global change: The influence of international environmental bureaucracies* (pp. 293-317). Cambridge, MA: MIT Press.

Bauer, S., Busch, P.-O., & Siebenhüner, B. (2009). Treaty secretariats in global environmental governance. In F. Biermann, B. Siebenhüner, & A. P. Schreyögg (Eds.), *International organizations in global environmental governance* (pp. 174-191). London: Routledge.

Beck, U. (1992). *Risk society: Towards a new modernity*. Thousand Oaks, CA: Sage.
Boehmer-Christiansen, S. (1997). Uncertainty in the service of science: Between science policy and the politics of power. In G. Fermann (Ed.), *International politics of climate change* (pp. 110-152). Oslo, Norway: Scandinavian University Press.

Bulkeley, H. (2005). Reconfiguring environmental governance: Towards a politics of scales and networks. *Political Geography, 24*, 875-902.

Carvalho, T. M. M., Coelho, C. O. A., Ferreira, J. D., & Charlton, C. A. (2002). Land degradation processes in Portugal: Farmers' perceptions of the application of European agroforestry programmes. *Land Degradation and Development, 13*, 177-188.

Clark, W. C., Mitchell, R. B., & Cash, D. W. (2006). Evaluating the influence of global environmental assessments. In R. B. Mitchell, W. C. Clark, D. W. Cash, & N. M. Dickson (Eds.), *Global environmental assessments: Information and influence* (pp. 1-28). Cambridge, MA: MIT Press.

Cooke, B., & Kothari, U. (Eds.). (2001). *Participation: The new tyranny?* London: Zed Books.
Corell, E. (1999). *The negotiable desert: Expert knowledge in the negotiations of the convention to combat desertification* (Vol. 191). Linköping, Sweden: Linköping University.

Corell, E. (2003). Dryland degradation—Africa's main environmental challenge: International activities from the 1970s to the 1990s and the future of the United Nations Convention to Combat Desertification. In B. Chaytor & K. R. Gray (Eds.), *International environmental law and policy in Africa* (pp. 1-29). Dordrecht, Netherlands: Kluwer.

Corell, E., & Betsill, M. M. (2001). A comparative look at NGO influence in international environmental negotiations: Desertification and climate change. *Global Environmental Politics, 1*(4), 86-107.

Demeritt, D. (2006). Science studies, climate change and the prospects for constructivist critique. *Economy and Society, 35*, 453-479.

Farrell, A. E., & Jäger, J. (Eds.). (2005). *Assessments of regional and global environmental risks:*

Designing processes for the effective use of science in decisionmaking. Washington, DC: Resources for the Future.

Galaz, V., Olsson, P., Hahn, T., Folke, C., & Svedin, U. (2008). The problem of fit among biophysical systems, environmental and resource regimes, and broader governance systems: Insights and emerging challenges. In O. R. Young, L. A. King, & H. Schroeder (Eds.), *Institutions and environmental change. Principal findings, applications, and research frontiers* (pp. 147-186). Cambridge, MA: MIT Press.

Gehring, T., & Oberthür, S. (2008). Interplay: Exploring institutional interaction. In O. R. Young, L. A. King, & H. Schroeder (Eds.), *Institutions and environmental change: Principal findings, applications, and research frontiers* (pp. 187-223). Cambridge, MA: MIT Press.

Gieryn, T. F. (1995). Boundaries of science. In S. Jasanoff, T. Pinch, J. C. Petersen, & G. E. Markle (Eds.), *Handbook of science and technology studies* (pp. 393-443). Thousand Oaks, CA: Sage.

Grainger, A. D. (2009). The role of science in implementing international environmental agreements: The case of desertification. *Land Degradation & Development*. DOI: 10.1002/ldr.898.

Grainger, A. D., Stafford Smith, D. M., Glenn, E. P., & Squires, V. R. (2000). Desertification and climate change: The case for greater convergence. *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change, 5*, 361-377.

Gupta, J. (2008). Global change: Analyzing scale and scaling in environmental governance. In O. R. Young, L. A. King, & H. Schroeder (Eds.), *Institutions and environmental change: Principal findings, applications, and research frontiers* (pp. 225-258). Cambridge, MA: MIT Press.

Haas, P. M. (2004). When does power listen to truth? A constructivist approach to the policy process. *Journal of European Public Policy, 11*, 569-592.

International Institute for Sustainable Development. (2007a, September 17). Summary of the Eighth Conference of the Parties to the Convention to Combat Desertification: 3-14 September 2007. *Earth Negotiations Bulletin*, 1-17.

International Institute for Sustainable Development. (2007b, November 27). Summary of the First Extraordinary Session of the Conference of the Parties to the UNCCD: 26 November. *Earth Negotiations Bulletin,* 1-2.

Jasanoff, S. (2004). *States of knowledge. The co-production of science and social order*. London: Routledge.

Jasanoff, S., & Long Martello, M. B. (Eds.). (2004). *Earthly politics: Global and local in environmental governance*. Cambridge, MA: MIT Press.

Jasanoff, S., & Wynne, B. (1998). Science and decisionmaking. In S. Rayner & E. L. Malone (Eds.), *Human choice and climate change* (Vol. I, pp. 1-87). Columbus, OH: Batelle.

Juntti, M., & Wilson, G. A. (2005). Conceptualizing desertification in Southern Europe: Stakeholder interpretations and multiple policy agendas. *European Environment, 15*, 228-249.

Knabe, F. (2006). Civil society's role in negotiating and implementing the UNCCD. In P. M. Johnson, K. Mayrand, & M. Paquin (Eds.), *Governing global desertification: Linking environmental degradation, poverty and participation* (pp. 89-107). Aldershot, UK: Ashgate.

Le Prestre, P. (2002). The operation of the CBD Convention governance system. In P. Le Prestre (Ed.), *Governing global biodiversity: The evolution and implementation of the convention on biological diversity* (pp. 91-114). Aldershot, UK: Ashgate.

Leach, M., & Mearns, R. (1996). *The lie of the land: Challenging received wisdom on the African environment*. Oxford and Portsmouth, UK: James Currey/Heinemann.

Litfin, K. T. (2000). Environment, wealth and authority: Global climate change and emerging modes of legitimation. *International Studies Review, 2*(2), 119-148.

Loewen, H. (2006). *Towards a dynamic model of the interplay between scientific institutions* (GIGA Working Paper No. 17). Hamburg, Germany: GIGA.

Long Martello, M. (2004). Expert advice and desertification policy: Past experience and current challenges. *Global Environmental Politics, 4*(3), 85-106.

McCormick, J. (1989). *The global environmental movement: Reclaiming paradise*. Bloomington: Indiana University Press.

Millennium Ecosystem Assessment. (2005a). *Ecosystems and human well-being: Biodiversity synthesis*. Washington, DC: World Resources Institute.

Millennium Ecosystem Assessment. (2005b). *Ecosystems and human well-being: Desertification synthesis*. Washington, DC: World Resources Institute.

Mitchell, R. B., Clark, W. C., & Cash, D. W. (2006). Information and influence. In R. B. Mitchell, W. C. Clark, D. W. Cash, & N. M. Dickson (Eds.), *Global environmental assessments: Information and influence* (pp. 307-338). Cambridge, MA: MIT Press.

Najam, A. (2004). Dynamics of the Southern Collective: Developing countries in desertification negotiations. *Global Environmental Politics, 4*, 128-154.

Ndiang'ui, N., & de Vanssay, A. (2006, May 5-6). *The importance of national and regional scientific structures to support the implementation of the United Nations Convention to Combat Desertification*.

Paper presented at the International Conference Soil and Desertification: Integrated Research for the Sustainable Management of Soils in Drylands, Hamburg, Germany.

Olsson, P., Folke, C., & Berkes, F. (2004). Adaptive co-management for building resilience in socialecological systems. *Environmental Management, 34*(1), 75-90.

Oreskes, N. (2004). The scientific consensus on climate change. *Science, 306*, 1686.

Ortiz, E. F., & Tang, G. (2005). *Review of the management, administration and activities of the Secretariat of the United Nations Convention to Combat Desertification (UNCCD)*. Geneva, Switzerland: United Nations Joint Inspection Unit.

Pearce, R. (2006). Decentralisation and sustainable resources management in West Africa: A line of action for revising national action programmes. In P. M. Johnson, K. Mayrand, & M. Paquin (Eds.), *Governing global desertification: Linking environmental degradation, poverty, and participation* (pp. 147-162). Aldershot, UK: Ashgate.

Pettenger, M. E. (Ed.). (2007). *The social construction of climate change: Politics, power, norm, discourses*. Aldershot, UK: Ashgate.

Rhodes, S. L. (1991). Rethinking desertification: What do we know and what have we learned. *World Development, 19*, 1137-1143.

Schram Stokke, O. (2001). *The interplay of international regimes: Putting effectiveness theory to work*. Lysaker, Norway: Fridtjof Nansen Institute.

Schroeder, H., King, L. A., & Tay, S. (2008). Contributing to the science–policy interface: Policy relevance of findings on the institutional dimensions of global environmental change. In O. R. Young, L. A. King, & H. Schroeder (Eds.), *Institutions and environmental change: Principal findings, applications, and research frontiers* (pp. 261-275). Cambridge, MA: MIT Press.

Stringer, L. C. (2008). Reviewing the International Year of Deserts and Desertification 2006: What contributions towards combating global desertification and implementing the United Nations Convention to Combat Desertification? *Journal of Arid Environments, 72*, 2065-2074.

Stringer, L. C., Dougill, A. J., Fraser, E., Hubacek, K., Pressl, C., & Reed, M. S. (2006). Unpacking "participation" in the adaptive management of social-ecological systems: A critical review. *Ecology and Society, 11*(2), 39.

Stringer, L. C., Thomas, D. S. G., & Twyman, C. (2007). From global politics to local land users: Applying the United Nations Convention to Combat Desertification in Swaziland. *Geographical Journal, 173*(2), 129-142.

Tal, A., & Cohen, J. A. (2007). Bringing "top-down" to "bottom-up": A new role for environmental legislation in combating desertification. *Harvard Environmental Law Review, 31*, 163-217.

Thomas, D. S. G. (1997). Science and the desertification debate. *Journal of Arid Environments, 37*, 599-608.

Thomas, D. S. G., & Middleton, N. J. (1994). *Desertification: Exploding the myth*. Chichester, UK: Wiley.

Toulmin, C. (2006). *If you want to get a job done, you need the right tools: Next steps for the UN Convention to Combat Desertification*. London: International Institute for Environment and Development.

United Nations Convention to Combat Desertification, Desertification Secretariat. (2002). *United Nations Convention to Combat Desertification in those countries experiencing serious drought and/or desertification, particularly in Africa: Text with annexes, and a preface by the UNCCD Secretariat*. Bonn, Germany: Author.

United Nations Conference on Environment and Development. (1992). *Agenda 21: Report of the United Nations Conference on Environment and Development, Annex II, 12 August* (Doc. UN A/CONF.151/26, Vols. I-III). New York: United Nations.

van Asselt, H., Gupta, J., & Biermann, F. (2005). Advancing the climate agenda: Exploiting material and institutional linkages to develop a menu of policy options. *Review of European Community and International Environmental Law, 14*, 255-265.

Wagner, L. (2006, September 7). *A way to success: Where has the UNCCD to go?* Paper presented at the "Desertification Control and Governance" Conference, GTZ House, Berlin, Germany.

Way, S.-A. (2006). Examining the linkages between poverty and land degradation: From blaming the poor towards recognising the rights of the poor in marginal dryland areas. In P. M. Johnson, K. Mayrand, & M. Paquin (Eds.), *Governing global desertification: Linking environmental degradation, poverty and participation* (pp. 29-42). Aldershot, UK: Ashgate.

WBGU. (2005). Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen [German advisory council on global change]. *Fighting poverty through environmental policy, world in transition series*. London: Earthscan.

Young, O. R. (2002). *The institutional dimensions of environmental change: Fit, interplay, and scale*. Cambridge, MA: MIT Press.

Young, O. R. (2003). Environmental governance: The role of institutions in causing and confronting environmental problems. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics, 3*, 377-393.

Young, O. R. (2008). Institutions and environmental change: The scientific legacy of a decade of IDGEC research. In O. R. Young, L. A. King, & H. Schroeder (Eds.), *Institutions and environmental change: Principal findings, applications, and research frontiers* (pp. 3-45). Cambridge, MA: MIT Press.

Young, O. R., King, L. A., & Schroeder, H. (Eds.). (2008). *Institutions and environmental change: Principal findings, applications, and research frontiers*. Cambridge, MA: MIT Press.