



Johannesburg Summit:
The Meeting of Civilisations for a Sustainable Future
Vladimír Benáček and Mahendra Shah, IIASA, Laxenburg, Austria.
The English synopsis is in the bottom of the article in Czech.

=====

Summit v Johannesburgu je střetem civilizací

Vladimír Benáček a Mahendra Shah ¹

Publikováno v časopise EKONOM, č. 36, 5.9.2002



„Světový summit o udržitelném rozvoji“ v Johannesburgu (26.8.-4.9.2002) je zřejmě jedno z největších setkání politiků, bankéřů, podnikatelů a sociálních aktivistů v historii lidstva, což by mohlo signalizovat, že této akci se dostává nejvyšší možná pozornost světové politiky. Přes to všechno od setkání jen málokdo očekával konsensus v závěrech, natož pokrok v politice reálné spolupráce zemí světa.

Rozpad komunistického mocenského bloku po roce 1990 vedl ke hledání nových celosvětových témat – jiných než byla studená válka a ideologie vykořisťování chudých zemí bohatými. Hlavní kontury nové vize globálních problémů lidstva byly stanoveny na „Summitu Země“ v Rio de Janeiro v roce 1992. Zásadním tématem se tak stal „udržitelný rozvoj“, rozpracovaný v „Agendě 21“, tj. v agendě společných akcí pro 21. století. V Johannesburgu by se mělo jednat o konkrétní implementaci této vize. Jaké jsou hlavní problémy této agendy?

Pojem „udržitelný vývoj“ je z hlediska definice a kvantifikace jen intuitivní. Oficiálně je prezentován jako koordinovaný rozvoj všech zemí, který nezatěžuje budoucí generace. Z tohoto hlediska čelíme dvěma rovinám uvažování: vědecké a politické. V tom prvním případě jde o aplikaci mikroekonomické komparace nákladů a výnosů v podmínkách externalit rozšířené do celosvětové dimenze. Jde tudíž nutně o zkoumání externalit nejenom v

¹ Mahendra Shah je vědeckým pracovníkem IIASA, Laxenburg, Rakousko, a koordinátorem globálního vědeckého panelu pro populaci a životní prostředí, který je součástí summitu.

různém čase, ale i v prostoru. Zkoumá se tedy, které současné aktivity lidstva ohrožují jednak budoucí vývoj (tj. mezigenerační přesun nákladů) a jednak současný vývoj, ale v jiném prostoru (tj. geografický přesun nákladů). Externality mají hlavně podobu ekologickou, ale také ekonomickou, geopolitickou, či kulturní, které mohou například pokrývat účelové distorze mezinárodních trhů, válečné konflikty a terorismus, či vnucování určitého způsobu života. V podstatě jde o deskriptivní zkoumání asymetrického rozložení nákladů a výnosů těchto mezinárodních externalit v čase a v prostoru.

Politický aspekt věci je normativní a preskriptivní: stanovení hierarchie problémů, určení jaké politiky mohou daným asymetriím zabránit (či je ještě prohlubovat) a odhad jaké jsou národní náklady a výnosy těchto politik. Politický aspekt agendě udržitelného vývoje světa začne dominovat, když uvedené vědecké kvantifikace nějak selhávají. Jejich příliš nejednoznačných závěrů se chopí zájmové skupiny a vratké argumenty si začnou vykládat po svém – s vizí získání různých parciálních politických a finančních rent. Jinak řečeno, začnou si daný problém monopolizovat, aniž se nějak hlouběji zajímají o skutečný stav věcí. Věci se tak dostávají do bludného kruhu kde se klín vytlouká klínem.

Z globálního politického hlediska se jednání o řešení vzniklých problémů (ať už skutečných nebo domnělých) krystalizují ve vztazích mezi bohatými a chudými zeměmi a potenciálem přesouvání zdrojů nápravy mezi nimi. Může to být například přesun 0,7 % HDP zemí OECD ve prospěch chudých zemí, volnější přístup na trh textílem, potravinami, či ocelí, transfer technologií a know-how spojený s investičními injekcemi, či přesun poznání a lidského kapitálu prostřednictvím vzdělávacích programů.

Ve vědecké komunitě panuje názor, že odhady negativních dopadů současného způsobu hospodaření ve světě na ekologii, včetně přesunů jejich externalit mezi regiony a v čase, jsou v zásadě možné. Je to problém technik měření a modelového vyhodnocování dat, který až současné informační technologie začaly exaktněji podporovat. Jde o bilancování co jedny země získávají a na které jiné země se přesouvají náklady na tyto výnosy. Jak se zjišťuje, jedná se o obrovské transfery. Časové asymetrie tento nesmírně rozvětvený kalkul ještě dále komplikují. Mnohé transakce se podnikají dnes s tím, že k vyhodnocení jejich reálného účinku budeme mít informace za 30 nebo dokonce až 100 let. Existence rizika a neurčitosti je ale podstatou každého rozhodování a není důvodem k jeho ignorování.

Předním světovým pracovištěm v takto chápaném výzkumu celosvětových externalit je Mezinárodní ústav pro aplikovanou systémovou analýzu (IIASA) v Rakousku (viz <http://www.iiasa.ac.at/gsp/>). Jedná se zejména o následující témata: znečišťování životního prostředí, využívání energie a nových technologií, systémy rozhodování, globální změny a jejich dopad na populaci a ekonomiku. Jedním z projektů je například výzkum rizik povodní, který je integrován s projekty cirkulace ovzduší, hydrologie a změn klimatu. Určitě by Česko jen získalo, pokud by v oblasti předvídaní povodní mohlo intenzivněji s IIASou spolupracovat. Ústav je „vlastně“ členskými zeměmi (podobně jako OSN) a způsob přístupu jednotlivých zemí k jeho podpoře odráží vztah jednotlivých zemí k řešení globálních problémů lidstva.

Daná „chladná“, technicky náročná analýza ústavu sebou nese jen finanční náklady, a politicky citlivá témata, ale navíc i silný morální náboj. Pokud například jisté způsoby hospodaření (například dle tržních principů liberalizace a globalizace) vedou k nerovnoměrnému vývoji HDP na hlavu, pak z toho lze vyvodit navíc i morální závěr o nespravedlnosti. Volání po solidaritě a otázky, zda ztrácející strany mohou v dané „tržní a mocenské hře“ provádět legální protitahy, kde by měly šanci na vítězství, jsou však naprosto

legitimními otázkami lidské koexistence. Otázky zřízení instituce celosvětového společenského řízení se tak nyní otevírají jako nikdy předtím. Postavení IIASy, jakož i průběh Johannesburského summitu, dává signály, jak se ke globálním problémům lidstva ve světě přistupuje.

Pokud existuje reálná možnost asymetrie zisků a nákladů v některých lidských aktivitách, a to v jejich přesouvání mezi zeměmi a v čase v rámci celé planety, pak je na místě se ptát, zda lze jejich regulaci zvládnout současnými prostředky. Volné trhy jsou schopny i takovéto situace zvládnout, například pomocí vyjednávání a kompenzačních subjektům, na něž se náklady asymetricky převalily, nebo pomocí imitací, přelévání know-how a mechanismů ekonomického dohánění. Odpůrci tohoto liberálního řešení ale argumentují, že trhy jednak nejsou perfektní, vlastnická práva nejsou snadno vynutitelná a navíc u externalit tohoto typu trhy standardně selhávají. V těch případech by tudíž měla nastoupit „výpomoc“ hierarchického řízení. Zatím je to ale jedině v Evropě, kde v rámci institucí EU (zejména Evropské komise) je možné prosazovat nadnárodní akce podpořené společným politickým, fiskálním a exekutivním mandátem.

Jedinou celosvětovou organizací přibližující se tomuto typu řízení je OSN. Její mandát k vynucování práva na nadnárodní úrovni je však slabý jak politicky, tak finančně. OSN totiž nemá ani svůj demokratický elektorát, ani stabilní fiskální příjmy. Opírat se může nakonec jen o svůj mandát informační a morální. Problém je usnadněn, pokud se prokáže, že snaha o dosažení jednostranných zisků na úkor jiných zemí a generací vede z dlouhodobého hlediska ke ztrátám všech zúčastněných subjektů, tj. i u toho počátečně vítězího. Všichni jsou tak na jedné lodi v situaci tzv. věžňova dilematu, kde nekoordinovaná oportunistická akce jednoho subjektu poškodí nakonec všechny. Problém nalezení konsensu se však vyostřuje, pokud jedna strana je schopna dosahovat zisků ve všech situacích a ostatní strany jen ztrácejí.

Problémy současné nadnárodní politiky odrážejí jednak nedostatky chybějícího institucionálního zázemí celosvětové koordinace, jednak alternativního vidění světa z pozice velmocí. USA vidí momentálně hlavní problém lidstva v nebezpečí terorismu a dokonce jsou ochotny převzít jednostranně celosvětový mandát k jeho potírání. Rozvojové země však vidí zásadní problém lidstva v hladu, nedostatku pitné vody a v asymetrii dopadů ekologických a klimatických změn (vznikajících hlavně v bohatých zemích) na jejich zemědělství a populační vývoj. Argumentují, že 80% lidstva se dostává pouze 15% světového HDP, respektive, že 40% lidstva žije z méně, než ze 2 dolarů na den.

Z mocenského hlediska jsou USA asistovány hlavně Kanadou, Japonskem, Austrálií a Novým Zélandem, zatímco ne příliš rozhodná EU je ochotna k částečným kompromisům. Konflikt mezi USA a rozvojovými zeměmi byl už znatelný na summitu v Riu, kde první věta ve vystoupení prezidenta Bushe zněla: „O americkém způsobu života se nevyjednává“. Konflikt se zideologizoval, když nato Fidel Castro odpověděl s nárokem, že průmyslově vyspělé země světa mají za sebou ekologický dluh, který musí rozvojovým zemím splatit. Dnešní neochota vlády USA přistoupit na ujednání Kjótského protokolu o snížení emisí je jen menší epizodou v pokračování daných rozporů.

Konflikt zájmů mezi rozvinutými a rozvojovými zeměmi se projevil i v přípravách summitu v Johannesburgu, kde delegáti přípravného výboru mají možnost veta. Analýzou veta dílčích agend programu a závěrečné deklarace lze zjistit projevené preference hlavních aktérů. Největších výhrad ze strany bohatých zemí se setkala agenda „Globalizace“, kde bylo vetováno 93% navrhovaného textu. Další velké výhrady byly k části „Prostředky implementace“, zejména však ke kapitolám: „Finance“ (vetováno 89% textu) a „Obchod“

(85%). Nejméně problémů měly návrhy týkající se kapitol „Zdraví“ (3%), „Chudoba“ (11%), „Přírodní zdroje“ (12%), „Vzdělání“ (17%), „Transfer technologií“ (25%) a „Věda“ (28%).

Z uvedeného vyplývá, že přes hodně výhrad ke klíčovým otázkám vlastní implementace transferů lze považovat alespoň analytickou část agendy za stále otevřenou. Problémem je, jak se ale summit vyrovná se závazkem, který se už od roku 1974 neustále odsouvá k vyřešení na příštích jednáních: zredukovat problém hladu ve světě na polovinu. Organizace FAO odhadla, že toto snížení pomocí transferů by stálo 24 miliard dolarů ročně. Dalších 16 až 36 miliard dolarů ročně (dle odhadů Světové banky) by navíc vyřešilo i problém chudoby.

Otázkou je, zda transfery tento problém skutečně řeší nebo jen odsouvají. Lze namítnout, že se tím příčiny alibisticky obcházejí a záplatují se jen jejich následky. Skutečné řešení věci znamená zmenšit propasti mezi bohatými a chudými zeměmi ve vybavenosti finančním a lidským kapitálem, v přístupech k technologiím a informacím, v kvalitě domácích trhů a nakonec i v odlišném přístupu k demokracii a k řízení společnosti. Jsou to problémy navýsost odborné, vyžadující v první řadě systém monitoringu a globálních analýz. Až poté co porozumíme otázkám globálních rizik má smysl mluvit o orgánu centrální koordinace zemí světa, spolupráci se soukromými iniciativami na úrovni podniků a nevládních institucí, a plánech implementace pomocí lepších trhů, vlád a občanských iniciativ. Problémem tudíž je zda chudé a bohaté země jsou schopné překonat své civilizační bariéry a svůj oportunismus. Analýzy situace by měly nabízet mantinely pro politiku jednotlivých států a alternativy k provedení kolektivní akce na ochranu společně sdílené planety Země.

Zatím mnoho nenasvědčuje, že jsme se v tom dostali dostatečně daleko. IIASA, jako jediná instituce ve světě, která má ve svém statutu systémově pojatý výzkum globálních problémů lidstva, se v současnosti potýká s finanční krizí, protože USA odmítá platit členské příspěvky a Německo, Francie a Británie z členství odstoupily. Pro mnohé země je výhodné globální problémy raději nevidět, či vysvětlovat je jako události z „vyšší moci“, které se hasí až ex post. Podobně i Johannesburgský summit se stal pouze fíkovým listem zakrývajícím nutnost řešení a řízení prudce se vršících problémů celosvětového rozsahu.

The synopsis in English /please see below/.

Johannesburg Summit:

The Meeting of Civilisations for a Sustainable Future

Vladimír Benáček and Mahendra Shah, IIASA, Laxenburg, Austria.

Synopsis in English

The Czech version of this article was published in *EKONOM*, no. 36, 5.9.2002

From 26th August to 4th September 2002, Johannesburg will host the World Summit on Sustainable Development – one of the biggest meetings of social decision-makers in human history. It is a unique opportunity to mobilize political resolve to address the growing urgency of world security. Without a long-term international alliance against poverty and human suffering, the current short-term alliance against terrorism and conflicts cannot be won. It is sad to portend that no broad consensus can be expected at the summit, let alone agreement on concrete steps for action; and all this when we know that there may not be another summit for a decade or two.

The sudden end of the Cold War gave rise to hopes for a new global world agenda based on sustainable development, as was envisaged at the summit in Rio in 1992. Johannesburg is to be about implementing that vision. The concept of “sustainable development” aims at a world development that ensures meeting the needs of present generations without compromising those of future ones. Here we are confronted by the dichotomy of the issue: between its scientific, political and humane contents.

In the former we analyse threats to sustainable development from human activities, assess benefits and costs, and formulate policies that could prevent them. Politicians have to find the common will, make concessions and address the means for the implementation of the plans. Politics will dominate the agenda whenever scientific analysis fails to convince. Ambiguous or abstract statements become an easy target for lobbies that reflect the potential for a private rent distribution among nations. From this point of view the systemic real problem degenerates into a battle between the rich and the poor countries of the world. The resources for transfer between generations and countries can be of a most varied nature: financial transfers (e.g. 0.7% of GDP transferred as a “tax” on rich countries in favour of poor countries); fair trade; technology transfer supported by investment programmes; or knowledge spill over and creation of human capital through education and training support.

There is broad international consensus that the current skewed patterns of wealth and consumption are unsustainable. This leads to moral accusations of injustice. Neither scientific technical analysis, nor the economics of markets, both based on moral neutrality, are designed to support such accusations. Science, nevertheless, is an indispensable part of the logical communication between the accusers and the accused.

IIASA (the International Institute for Applied Systems Analysis) in Austria is a unique trans-national institution of research that concentrates on these issues. Its topics include environmental pollution, energy use and technology, climate change and food security, and the critical role of population in sustainable development. However, these themes represent not only a technical analysis but also an ensuing problem of public goods that posit a demand on public policies and raise high moral sentiment behind them.

An international organization with a global mandate is needed to solve emerging dilemmas. One such exists: the United Nations. Unfortunately, the UN wields little executive power vis-à-vis individual countries, especially the superpowers. For example, the US government considers terrorism to be the main problem facing the world. Developing countries see the problem of humanity differently. They argue that 80% of the world population receives only 15% of world GDP, what is also associated with the problems of hunger and poverty.

The potential for conflict was underscored already in Rio in 1992 where among the first words of US President G. Bush were: "The American way of life is not negotiable". This turned immediately to an ideological conflict as F. Castro responded: "industrial countries of the world have an ecological debt to pay". Conflicts of interest between rich and poor countries were also visible during the preparatory sessions for the Johannesburg Summit where the delegates of a few countries exercised their right to put many of the critical parts of the action proposals into brackets. This was tantamount to deleting it from the summit's final declaration. An analysis of the bracketed text from the June 2002 Bali meeting reveals the preferences of the main actors. The rich countries had the most negative attitude to the agenda addressing "Globalisation" where 93% of the subparagraphs were vetoed. Other reservations were against the subchapters "Finance" (89% of the text vetoed) and "Trade" (85%). Least problematic were proposals concerning "Health" (3%), "Poverty" (11%), "Natural Resources" (12%), and "Education" (17%), but here the important "time targets" were vetoed. And to top it all, "common but differentiated responsibility" agreed in 1992 was boldly bracketed.

These considerations nevertheless imply that, all provisos to the key questions of implementation notwithstanding, there still may remain a large analytical agenda opened for negotiations. The problem remains how the Summit will deal with an old commitment to reduce hunger and poverty. FAO estimates that eradication of half the world's hunger would cost \$ 24 billion annually. The World Bank claims a further \$ 20-40 billion will be necessary to achieve the other poverty and health goals.

But are the transfers an appropriate instrument to solve the issue? First there is a problem of their effective distribution. In addition, mere transfers by-pass the causes and concentrate on tinkering with effects. They even de-motivate the beneficiaries from finding ways out of their poverty. The real solution thus implies treating the causes: limiting the trans-boundary dumping and diminishing of the divide which has been widening between the rich and the poor: in the endowments with financial and human capital; in the access to technologies and knowledge; in the quality of domestic and international markets; and in a divide in democracy and social governance among countries.

So, instead of concentrating on transfers, it would be much better to help in activating the productive self-sustaining aspirations of these countries. The core of negotiations about sustainable development should be thus in how world is able to overcome its civilisation barriers, finding common topics for analysis and setting forth collective actions for the protection of our biggest common asset called Earth.

We should again return to a coordinated world-wide scientific study of reality and to finding viable policies and institutions of global democratic governance. The way to that, initiated 30 years ago in Stockholm, seems to be a winding path around a volcano. We should not try to ignore its existence when it is shrouded in a cloud.