

Letošní HLPF se pod záštitou ECOSOC uskutečnilo ve dnech 6. – 16. července. Vzhledem k důsledkům pandemie se zasedání konalo hybridním způsobem, většinou však prostřednictvím videokonference. Omezená fyzická zasedání však byla nutná k přijetí potřebných rozhodnutí (včetně programu nebo v závěru ministerského prohlášení).

Tématem HLPF byla „Udržitelná a odolná obnova v souvislosti s dopady pandemie Covid-19 podporující ekonomický, sociální a environmentální rozměr udržitelného rozvoje: budování inkluzivního a efektivního způsobu dosahování Agendy 2030 v kontextu akční dekády pro udržitelný rozvoj“.

Jednalo se o druhé HLPF v rámci druhého čtyřletého cyklu implementace Agendy 2030 pro udržitelný rozvoj (2020 – 2023) a zároveň o druhé HLPF v rámci tzv. Akční dekády pro dosahování udržitelného rozvoje, kterou vyhlásil generální tajemník OSN v rámci SDG summitu konaného na okraj týdne na vysoké úrovni 74. zasedání Valného shromáždění OSN ve dnech 24. – 25. září 2020 a v duchu jeho politického prohlášení.

Formát a organizační aspekty HLPF jsou stanoveny vlastní Agendou 2030 pro udržitelný rozvoj a příslušnými rezolucemi Valného shromáždění OSN z let 2013, 2016 a 2018 (č. 67/290 ze dne 9. července 2013 „Formát a organizační aspekty HLPF“, č. 70/299 ze dne 29. července 2016 „Následné kroky a přezkum Agendy 2030 na celosvětové úrovni“, č. 72/305 ze dne 23. července 2018 „Posílení Hospodářské a sociální rady OSN“).

Modality letošního HLPF pak byly dány rezolucí Valného shromáždění OSN č. 74/298 ze dne 12. srpna 2020. Tato rezoluce stanovila téma HLPF 2021 a rovněž soubor cílů udržitelného rozvoje, které byly v rámci letošního HLPF přezkoumávány: 1 (konec chudoby), 2 (konec hladu), 3 (zdraví a dobré životní podmínky), 8 (důstojná práce a hospodářský růst), 10 (snižování nerovností), 12 (udržitelná spotřeba a výroba), 13 (klimatická opatření), 16 (mír, spravedlnost a silné instituce) a 17 (partnerství pro cíle udržitelného rozvoje).

HLPF má tradičně poměrně bohatou datovou/podkladovou základnu. Klíčovým dokumentem je však zpráva generálního tajemníka OSN o pokroku v dosahování cílů udržitelného rozvoje, která byla v úvodu HLPF prezentována a která byla opětovně věnována dopadům pandemie Covid-19 na dosahování cílů udržitelného rozvoje. Klíčovým sdělením této zprávy je, že pokud ani před vypuknutím pandemie nebyl svět na správné cestě k dosažení cílů udržitelného rozvoje, pandemie zvrátila léta rozvojového úsilí, přičemž v implementaci některých cílů udržitelného rozvoje je možné zaznamenat nulový pokrok nebo dokonce obrát k horšímu: snižování nerovností, klimatická akce, boj proti hladu. Pandemie má rovněž dopad na financování pro rozvoj – existují obavy ze stagnace ODA, přitom se rozvojový svět potýká s radikálním snížením remitencí a vysokým zahraničním dluhem.

Tematický přezkum se uskutečnit ve dnech 6. – 9. července 2021. Jeho hlavní součástí byly interaktivní panelové diskuse týkající se přezkumu stanoveného souboru devíti cílů udržitelného rozvoje. V souladu s modalitami byly také zvláštní panelové diskuse věnovány zemím ve zvláštní situaci, způsobům implementace Agendy 2030, zapojení zúčastněných subjektů nebo osudu cílů udržitelného rozvoje, které měly být splněny do konce roku 2020. Velmi pozitivně lze hodnotit interaktivní způsob vedení diskusí, složení panelů ze zástupců vlád, zúčastněných subjektů a zástupců systému OSN i jejich kvalitu. Bohužel však opětovně byl nepřítelem tematického přezkumu hutný obsah a malá časová dotace.

Ve dnech 12. – 15. července 2021 pak HLPF pokračovalo prezentacemi dobrovolných národních přezkumů, které podstoupilo 42 členských států OSN z toho 8 poprvé, 24 podruhé a 10 po třetí. Od roku 2016 tak již bylo provedeno celkem 247 dobrovolných národních přezkumů ze 176 zemí. Východoevropská regionální skupina je jediná, ze které prezentovaly dobrovolné národní přezkumy všechny její členské země.

Pokud jde o obecné hodnocení, je třeba uvést, že se dobrovolné národní přezkumy potýkají s vysokým počtem prezentujících států a omezenou časovou dotací. Víte, že jsou modality dané rezolucemi Valného shromáždění OSN poměrně stručné a obecné a že se způsob přípravy a prezentace dobrovolných národních přezkumů řídí zejména tzv. směrnicí generálního tajemníka OSN, která je pravidelně aktualizována. Pravidlo

15+15 pro státy prezentující poprvé a 10+10 pro státy prezentující podruhé nedává nyní příliš prostoru pro vzájemné učení a výměnu zkušeností, jež by měly být tím hlavním smyslem dobrovolných národních přezkumů.

Z politických důvodů je část věnovaná otázkám a odpovědím řízena, tj. prezentující stát si může vybrat státy, které mu položí otázku, a vice versa, navíc virtuální podoba prezentace pak velmi napomáhá eliminaci případných „nepřátelských“ dotazů, což během fyzického zasedání nebylo vždy možné. Mnohem závažnějším problémem je však velmi omezený počet států, které mohou otázku položit, a to právě kvůli omezené časové dotaci a konci konců i stanovenému způsobu části otázek a odpovědí – státy prezentující podruhé jsou povinny prezentovat v panelu a nikoliv jednotlivě, což reálně časovou dotaci ještě snižuje. V našem případě tak ze šesti oslovených států mohl otázku položit jen jeden jediný + samozřejmě jeden zástupce tzv. major groups. Smysl vzájemného učení tak lze s úspěchem zpochybnit.

Mohu potvrdit, že je tento problém předmětem diskusí, ať už jde o snížení počtu prezentujících států nebo zvýšení časové dotace. Na druhou stranu je však třeba zdůraznit, že potřeba zlepšení vzájemného učení prostřednictvím dobrovolných národních přezkumů je sice deklarovaným cílem celého mezinárodního společenství, ne všechny členské státy OSN to však myslí skutečně vážně.

Ve dnech 13. – 16. července 2021 se pak konal tzv. Segment na vysoké úrovni ECOSOC, jehož součástí je také Ministerský segment HLPF, který se konal ve dnech 13. – 15. července 2021. Jeho hlavním obsahem bývá obecná rozprava jako sled národních prohlášení a to nejen zástupců členských států na vysoké úrovni, ale také zástupců systému OSN a dalších zúčastněných subjektů. Během letošního HLPF se obecná rozprava konala opětovně formou písemných národních prohlášení a/nebo předem připravených videozáznamů.

Dne 16. července 2021 pak vyvrcholil Segment na vysoké úrovni ECOSOC prezentací dvou tradičních zpráv generálního tajemníka OSN. První zpráva se týkala tématu ECOSOC 2021, druhá pak dlouhodobých projekcí a trendů do roku 2030 a 2050. Následovaly pak dvě debaty na vysoké úrovni na tato dvě témata.

Dne 15. července 2021 bylo konsensem přijato ministerské prohlášení jako výsledný dokument Ministerského segmentu HLPF a dne 16. července 2021 jako výsledný dokument Segmentu na vysoké úrovni ECOSOC. Ani letos se však schvalování neobešlo bez komplikací – Ruská federace předložila pozměňovací návrhy k článkům týkajícím se klimatických opatření, biologické rozmanitosti a genderové rovnosti, které však byly hlasováním zamítnuty. Izrael tradičně vyvolal neúspěšné hlasování k článku, který obsahuje odkaz na koloniální a cizí okupaci.

Každoročně je mezivládní vyjednávání ministerského prohlášení dlouhodobým a bolestivým procesem, který bohužel vždy skončil hlasováním minimálně o jednotlivých článcích nebo o celkovém textu a v loňském roce dokonce nepřijetím ministerského prohlášení, neboť nalezení konsensu nebylo možné, a ježto nebyla povolena fyzická zasedání nebylo možné ani hlasování. To samozřejmě vede k otázce celkového smyslu tohoto dokumentu, který je vždy bez výjimky kompromisem, který ale nikomu nevyhovuje – pro jedny je příliš ambiciózní, pro druhé je málo ambiciózní. Často je pak jediným východiskem použití tzv. dohodnutého jazyka – většinou Agendy 2030, což vede spíše k jejímu neustálému kopírování, někdy i přepisování, bez přidané hodnoty. Přitom by však ministerské prohlášení mělo být výrazem jednoty mezinárodního společenství na cestě k dosažení cílů udržitelného rozvoje, zhodnocením dosaženého pokroku, identifikací největších překážek a především doporučení pro další směr implementace. Nadále však zůstává přáním téměř celého mezinárodního společenství zachovat institut ministerského prohlášení – dokonce ani na úrovni Evropské unie nebylo možné prosadit jeho nahrazení předsednickým shrnutím s tím, že by ministerské/politické prohlášení bylo projednáváno pouze jednou za čtyři roky jako výsledný dokument SDG summitu.

V loňském a letošním roce probíhal proces reformy HLPF a ECOSOC. Je třeba připomenout, že v ideálním případě by reforma HLPF a ECOSOC měla být dokončena před zahájením každého čtyřletého implementačního cyklu. Vzhledem k tomu, že druhý čtyřletý implementační cyklus započal v roce 2020, měla tak reforma proběhnout již v roce 2019.

Původním plánem bylo ukončit proces reformy v loňském roce tak, aby se letošní HLPF mohlo uskutečnit již v souladu s reformovanými modalitami, avšak v důsledku pandemie byl loňský proces ukončen přijetím stručné rezoluce Valného shromáždění OSN č. 74/298 ze dne 12. srpna 2020, která stanovila pouze téma a soubor cílů udržitelného rozvoje přezkoumávaných během HLPF 2021. Nutno podotknout, že neformální konzultace (vyjednávání) pod vedením Gruzie a Beninu probíhaly výlučně prostřednictvím videokonference. Pozitivním výsledkem však bylo zachování struktury implementačního cyklu Agendy 2030 (čtyřleté implementační cykly) a přezkoumávání cílů udržitelného rozvoje právě v souborech tak, aby během jednoho čtyřletého cyklu bylo přezkoumáno všech 16 cílů + SDG 17, který je přezkoumáván každoročně. Tento systém byl atakován Mexikem, které prosazovalo každoroční přezkoumávání všech cílů udržitelného rozvoje na základě jejich vzájemných vazeb, což vychází z Globální zprávy o udržitelném rozvoji vydané v roce 2019 v souvislosti s konáním prvního SDG summitu.

Reforma tedy v podstatě pokračovala s novými kofacilitátory – Rakouskem a Senegalem – během roku 2021 a vyústila v přijetí rezoluce Valného shromáždění OSN č. 75/290 A+B dne 25. června 2021 bohužel hlasováním, a to jak o některých člancích, tak pak o celé části týkající se reformy ECOSOC. Hlasování vyvolala skupina G 77 + Čína, a to zejména kvůli odkazům na lidská práva a tzv. trojitý nexus.

Evropská unie byla na reformu ECOSOC a HLPF velmi dobře připravena - vybavena společnou pozicí, která byla založena na „issue paper“ vypracovaném PS k Agendě 2030 v červnu 2019 a která byla samozřejmě upravena po dohodě se všemi členskými státy v návaznosti na návrh reformy přeložený kofacilitátory. Zde je třeba připomenout, že jsou kofacilitátoři do značné míry závislí na doporučeních UN DESA, která mívá své partikulární zájmy, které se ne vždy shodují se zájmy členských států OSN.

Pokud jde o klíčové aspekty pozice: Evropská unie primárně nechtěla revoluci, ale evoluci, tj. zlepšení efektivity, zvýšení povědomí a posílení participativního charakteru HLPF. Jednalo se zejména o posílení aspektu vzájemného učení a odpovědnosti v rámci dobrovolných národních přezkumů, aktivní zapojení zúčastněných subjektů,

důraz na implementaci a vzájemné vazby a konečně komplementaritu mezi HLPF a zbytkem funkcí, které ECOSOC má.

Pokud jde konkrétně o reformu dobrovolných národních přezkumů – Evropská unie byla přesvědčena, že k jejich zlepšení není třeba změny modalit na úrovni rezoluce, šlo spíše o organizační změny, které jsou obsahem směrnice generálního tajemníka OSN. Klíčovým aspektem bylo již zmiňované posílení vzájemného učení a interaktivity, tj. prezentující stát by měl získat kvalitní zpětnou vazbu. To zahrnovalo např. i zavedení funkce rapporteura, případný twinning. Evropská unie podporovala i tzv. VNR laboratoře, které umožňují jít mnohem více do hloubky, případně zavedení priority prezentujícího státu pořádat doprovodnou akci. Dobrovolné národní přezkumy by se rovněž měly zaměřovat nikoliv jen na pozitivní aspekty implementace – úspěchy, ale také na neúspěchy a problémy. Dobrovolné národní přezkumy by rovněž měly obsahově vyvažovat údaje o pokroku v implementaci a prostředcích v jejím dosahování. Evropská unie samozřejmě prosazovala aktivní účast zúčastněných subjektů v rámci přípravy dobrovolných národních přezkumů (včetně většího zapojení místní úrovně – tzv. dobrovolných místních přezkumů) a rovněž výzvu k tomu, aby každý členský stát prezentoval alespoň jednou během cyklu. Evropská unie rovněž zastávala názor, že je současná časová dotace pro prezentaci dobrovolných národních přezkumů dostatečná. V případě zvýšení časové dotace pak požadovala, aby bylo maximum času věnováno právě vzájemnému učení a nikoliv prezentaci a aby byla časová dotace na úkor Segmentu na vysoké úrovni ECOSOC, který považuje za duplikativní.

A jaký je tedy výsledek reformy dobrovolných národních přezkumů: byly zachovány základní modalit dané rezolucí Valného shromáždění OSN č. 67/290 ze dne 9. července 2013. Zejména skupina G 77 + Čína neměla zájem na provedení žádných změn, a pokud se některé podařilo prosadit, jsou v rezoluci formulovány tak, aby nenarušily „dobrovolný a mezivládní charakter“ (tedy vágně, v podmiňovacím způsobu). Tímto způsobem se např. podařilo prosadit výzvu, aby členské státy OSN prezentovaly dobrovolné národní přezkumy alespoň jednou během cyklu, výzvu pro předsedu ECOSOC, aby během HLPF věnoval dobrovolným národním přezkumům maximum času pro zajištění větší interaktivity a posílení vzájemného učení.

Prezentující státy mají prioritu v organizování doprovodných akcí. Zapojení zúčastněných subjektů se však vzhledem ke značnému odporu skupiny G 77 + Čína a Ruské federace nepodařilo posílit. Členské státy byly vyzvány, aby zlepšily datovou základu pro tvorbu svých dobrovolných národních přezkumů. Přesné modality dobrovolných národních přezkumů se i nadále budou řídit směrnicí generálního tajemníka OSN, která bude aktualizována. Ve výsledku lze tedy konstatovat, že se nejedná ani o revoluci, natož pak o evoluci, ale spíše o stagnaci. Přesto je třeba podotknout, že reforma HLPF dopadla mnohem lépe než reforma ECOSOC, ale to by bylo na další dlouhé povídání.

Během HLPF 2022, které se uskuteční ve dnech 5. – 18. července 2022 a to jako jedna z prvních významných akcí OSN na vysoké úrovni za našeho předsednictví v Radě Evropské unie, nelze tedy čekat žádné významné změny.

Veškeré zkušenosti budou zcela jistě předmětem diskuse v rámci přípravy Evropské unie na další reformu HLPF a ECOSOC, ke které by mělo dojít během 78. zasedání Valného shromáždění OSN, tj. reálně v první polovině roku 2024.