



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2005/47
24 January 2005

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
Шестьдесят первая сессия
Пункт 10 предварительной повестки дня

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ, СОЦИАЛЬНЫЕ И КУЛЬТУРНЫЕ ПРАВА

Право на питание*

**Доклад Специального докладчика по вопросу о праве на питание
Жана Зиглера**

* Настоящий доклад был представлен с опозданием, с тем чтобы учесть самые последние события в области осуществления права на питание.

Резюме

Настоящим Специальный докладчик представляет Комиссии по правам человека свой пятый доклад. В добавлениях содержатся его доклады об осуществлении права на питание в Эфиопии и Монголии.

Доклад начинается с общего обзора текущей ситуации с голодом в мире, в нем рассматривается деятельность Специального докладчика, а затем освещается нынешнее положение дел, вызывающее особую обеспокоенность в связи с правом на питание, а также предпринимаемые позитивные инициативы, включая впечатляющий прогресс, который был достигнут с принятием одобренных на международном уровне добровольных руководящих принципов. И наконец, в докладе анализируется новый вопрос "экстерриториальных" обязательств в отношении права на питание.

Шокирующей новостью стало то, что в этом году масштабы голода вновь возросли. Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО) в своем докладе за 2004 год сообщает, что масштабы голода возросли и сейчас число серьезно страдающих от недоедания детей, женщин и мужчин составляет 852 млн. человек по сравнению 842 млн. человек в прошлом году, хотя в 2003 году уже прозвучало предупреждение о том, что "борьба с голодом ослабла". Возмутительно, что каждый год от болезней, связанных с голодом, погибает более 6 млн. маленьких детей, и это происходит в мире, который сегодня богаче, чем когда бы то ни было ранее, и который уже производит достаточно продовольствия, чтобы прокормить население земного шара.

Специальный докладчик серьезно обеспокоен постоянными нарушениями права на питание по вине человека, которые по-прежнему происходят во всем мире. Среди текущих ситуаций, вызывающих особую озабоченность, - положение в регионе Дарфур в Судане, в Корейской Народно-Демократической Республике, в Ираке и на оккупированных палестинских территориях. Специальный докладчик также обеспокоен широкими масштабами голода и утратой средств к существованию в результате стихийных бедствий и неадекватного реагирования на потребности в помощи в таких ситуациях, как нашествие саранчи в Западной Африке. Специальный докладчик обращает также внимание Комиссии на положение в Эфиопии и Монголии, где борьба с голодом и нехваткой продовольствия еще не выиграна, несмотря на усилия правительств этих стран и международных учреждений.

На фоне таких неприятных известий Специальный докладчик сообщает также о позитивных инициативах, предпринятых для борьбы с голодом как на глобальном, так и на местном уровне. Здесь можно упомянуть похвальные усилия правительств Бразилии и

Франции по разработке впечатляющего плана новаторского финансирования борьбы с голодом и нищетой. Он также сообщает о принятии новых одобренных на международном уровне добровольных руководящих принципов для постепенного осуществления права на питание, которые были приняты Советом ФАО в ноябре 2004 года и одобрены всеми правительствами. Это - новаторское начинание, поскольку они содержат принятое на международном уровне определение права на питание, а также конкретные меры для воплощения в жизнь этого права.

В рамках своего мандата, предусматривающего изучение "новых вопросов", возникающих в связи с правом на питание, Специальный докладчик анализирует нынешнюю дискуссию, которая раздвигает границы прав человека за их традиционные рамки и ведет к признанию "экстерриториальных" обязательств в отношении права на питание. И наконец, в докладе содержится ряд выводов и рекомендаций.

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
Введение	1 - 10	5
I. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СПЕЦИАЛЬНОГО ДОКЛАДЧИКА В ПОСЛЕДНЕЕ ВРЕМЯ.....	11 - 16	8
II. СИТУАЦИИ, ВЫЗЫВАЮЩИЕ ОСОБУЮ ОЗАБОЧЕННОСТЬ	17 - 22	10
III. ИНИЦИАТИВЫ, СПОСОБСТВУЮЩИЕ ДОСТИЖЕНИЮ ПРОГРЕССА	23 - 26	13
IV. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ДОБРОВОЛЬНЫЕ РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ, КАСАЮЩИЕСЯ ПРАВА НА ПИТАНИЕ.....	27 - 33	14
V. ЭКСТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА В ОТНОШЕНИИ ПРАВА НА ПИТАНИЕ	34 - 59	17
A. Юридическая основа экстерриториальных обязательств.....	44 - 46	22
B. Типология экстерриториальных обязательств.....	47 - 59	23
VI. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	60	28

Введение

1. Специальный докладчик настоящим представляет Комиссии по правам человека свой пятый доклад во исполнение просьбы, содержащейся в резолюции 2004/19 Комиссии и решении 2004/252 Экономического и Социального Совета. Он также предлагает вниманию Комиссии свои доклады об осуществлении права на питание в Эфиопии и Монголии, которые содержатся в добавлениях к настоящему докладу.
2. Не может не вызывать возмущения тот факт, что в мире, который сегодня богаче, чем когда бы то ни было ранее, миллионы маленьких детей по-прежнему умирают от голода. Цивилизованный мир не должен допускать этого. Не может он также допускать и замедления физического и умственного развития детей, вызванного постоянным хроническим недоеданием. И тем не менее все это происходит каждый день. Ежедневно более 17 000 детей в возрасте до пяти лет умирают от болезней, связанных с голодом¹. До конца этого года от подобных болезней погибнут более 5 млн. маленьких детей². И каждый день сотни миллионов детей не получают достаточного питания для поддержания нормальной жизни, из-за чего страдает их умственное и физическое развитие. И это не только безнравственно. Это противозаконно, если судить по нормам международного права прав человека. Речь идет о нарушении права на питание, права на здоровье и в конечном итоге права на жизнь.
3. Шокирующей новостью стало то, что в этом году масштабы голода в мире вновь возросли. Согласно последнему докладу Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО) "Отсутствие продовольственной безопасности в мире, 2004 год" (The State of Food Insecurity in the World 2004), масштабы голода таковы, что число серьезно страдающих от недоедания детей, женщин и мужчин возросло до 852 млн. человек по сравнению с 842 млн. человек в прошлом году, хотя в 2003 году уже прозвучало предупреждение о том, что "борьба с голодом ослабла". В последнее время в сокращении масштабов голода достигнут важный прогресс, однако общая тенденция сейчас характеризуется спадом, а не постепенным осуществлением права на питание. Фактически масштабы голода, похоже, возрастали каждый год со времени проведения в 1996 году Всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия. Это превращает в насмешку обещания, данные правительствами на всемирных встречах на высшем уровне по проблемам продовольствия, проходивших в 1996 и 2002 годах, а также обещания, которыми отмечены цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия. И это недопустимо.
4. Перед ФАО стоит моральная и экономическая задача активизировать борьбу с голодом: он обходится развивающимся странам почти в 500 млрд. долл. США по причине

снижения производительности вследствие того, что из-за голода и недоедания и мужчины, и женщины, и дети утрачивают умственную и физическую работоспособность, хотя для снижения в два раза масштабов недоедания в 15 наиболее бедных странах мира потребовалось бы всего лишь 25 млн. долл. США в год³. Однако ФАО при этом еще не учитывает правозащитный аспект этой проблемы.

5. Каждый человек имеет право на достойную и свободную от голода жизнь. Право на питание и право на свободу от голода - это права человека, защита которых обеспечивается нормами и принципами международного права прав человека и международного гуманитарного права. Авторитетное определение этого права было дано в Замечании общего порядка № 12 (1999 год) Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, в котором говорится следующее: "Право на достаточное питание реализуется в том случае, когда каждый человек - мужчина, женщина и ребенок - отдельно или совместно с другими в любое время имеет физические и экономические возможности для доступа к достаточному питанию или располагает средствами его получения" (пункт 6). Базируясь на этом Замечании общего порядка, Специальный докладчик в обобщенном виде следующим образом формулирует определение права на питание (E/CN.4/2001/53, пункт 14)⁴:

"Право на питание - это право иметь регулярный, постоянный и свободный доступ, либо непосредственно, либо путем закупок, к адекватному и достаточному в количественном и качественном отношении питанию, соответствующему культурным традициям народа, к которому принадлежит потребитель, и обеспечивающему, как в индивидуальном, так и в коллективном порядке, удовлетворительную и достойную психическую и физическую жизнь, свободную от тревог".

6. Голод не является неизбежным явлением. Мы живем в мире, который сегодня богаче, чем когда бы то ни было ранее, и который вполне способен искоренить голод. По данным ФАО, на нашей планете уже могло бы производиться достаточно продовольствия, чтобы обеспечить 2 100 ккал. в день на человека для 12 млрд. человек (это вдвое превышает нынешнюю численность населения в мире). Ни для кого не секрет, как искоренить голод. Скорее, необходимо политическое обязательство бросить вызов проводимой политике, неравенству и коррупции во всем мире, которые делают бедных еще беднее, а богатых - еще богаче. Для ликвидации голода нам нужны политические, а не сложные технические решения. Новые и дорогие технологии, как, например, генетически измененные семена, не помогут искоренить голод. Большинство людей голодают просто потому, что у них нет доступа к ресурсам, необходимым для того, чтобы иметь возможность покупать или производить продовольствие. Генетически измененные

семена следует распределять бесплатно, для того чтобы они могли оказать какое-либо воздействие на снижение масштабов голода, в противном случае это может иметь обратный эффект и привести к увеличению его масштабов вследствие еще большей концентрации ресурсов в руках немногочисленной группы. Нужно бросить вызов растущему неравенству между богатыми и бедными во всем мире. Усиление неравенства просто приведет к еще большей нищете, а выгоду от экономического роста будут получать богатые. Однако мы все должны заботиться о сокращении масштабов нищеты и маргинализации бедных стран и бедных слоев населения, что поможет стабилизировать ситуацию в мире. Как метафорически писал 50 лет назад всемирно известный бразильский экономист и бывший Председатель Совета ФАО Жозус ди Кастру:

"В Бразилии из-за голода никто не спит. Половина не спят, потому что они голодны, а другая половина - потому что они боятся голода⁵".

7. В сегодняшней Бразилии Лула Инасиу да Силва - первый в истории Бразилии президент, происходящий из крестьянской семьи, - стремится бороться с голодом и неравенством как в самой Бразилии, так и во всем мире с помощью своей инициативы "Нулевой голод". Эти усилия имеют огромное значение. И все же усилия и ресурсы, затрачиваемые на международный "Альянс по борьбе с голодом", остаются ничтожными по сравнению с миллиардами долларов, расходуемыми на "Войну с террором". Объем помощи, предоставляемой на цели развития и чрезвычайные меры по борьбе с голодом, сокращается, поскольку потоки средств переориентируются на укрепление национальной безопасности и борьбу с терроризмом. Однако борьба с терроризмом должна включать и усилия по сокращению масштабов голода, нищеты и неравенства. Как сказал премьер-министр Испании Хосе Луис Родригес Сапатеро в своем выступлении в Организации Объединенных Наций 21 сентября 2004 года, коснувшись такого зла, как террор, "зерна зла не могут пустить корни, когда попадают на твердую породу справедливости, благополучия, свободы и надежды, но они могут пустить корни, попав на почву несправедливости, нищеты, унижений и отчаяния".

8. По мере сокращения помощи на цели развития меньше средств выделяется и на сокращение масштабов нищеты. Как сообщалось в номере "Эфиопия геральд" от 26 февраля 2004 года, Мировая продовольственная программа (МПП) сокращает ежедневные продуктовые пайки для 126 000 беженцев из Судана, Эритреи и Сомали, проживающих в эфиопских лагерях для беженцев. Из-за нехватки ресурсов МПП сократила ежедневные продовольственные пайки на 30% - до 1 500 ккал в день на человека, что значительно ниже минимального международного стандарта, составляющего 2 100 ккал на человека. Это приведет к росту смертности в лагерях, поскольку помощь переориентируется на борьбу с террором. И это недопустимо.

9. Однако искоренение голода и нищеты - это не только вопрос поиска ресурсов. Это и вопрос ликвидации структурных диспропорций и неравенства в распределении властных полномочий, позволяющих нарушать права человека. Это также вопрос борьбы с экономическим неравенством и принятия принципиального и справедливого подхода к мировой экономической торговле. Правительства принимают много программных установок и мер, которые негативно сказываются на праве на питание людей, проживающих в других странах. Так, например, в сфере международной торговли страны Севера, субсидирующие сельское хозяйство и реализующие продукцию по ценам ниже себестоимости, вынуждают миллионы фермеров в странах Юга уходить из сельского хозяйства, хотя оно и является их единственным сравнительным преимуществом. Существуют также и более наглядные примеры, как, например, необоснованные эмбарго, устанавливаемые одной страной и сказывающиеся на жизни миллионов людей, проживающих в другой стране. Именно по этой причине Специальный докладчик рассмотрит в настоящем докладе вопрос экстерриториальных обязательств, призванных обеспечивать, чтобы меры одного правительства не оказывали неблагоприятного воздействия на людей, проживающих за пределами его территориальной юрисдикции.

10. В своем следующем докладе Специальный докладчик в ответ на призывы ряда организаций коренных народов рассмотрит вопрос, касающийся коренных народов и права на питание.

I. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СПЕЦИАЛЬНОГО ДОКЛАДЧИКА В ПОСЛЕДНЕЕ ВРЕМЯ

11. В истекшем году работа Специального докладчика, направленная на отстаивание права на питание и выполнение его мандата, охватывала много направлений. Он представил Генеральной Ассамблее годовой доклад (A/59/385), в котором освещаются области, вызывающие особую озабоченность в связи с правом на питание, и анализируются связи между правом на питание и обеспечением средств к существованию за счет рыбного промысла в мире. В этом году он уже провел страновые миссии в Эфиопию (февраль 2004 года) и Монголию (август 2004 года) с целью анализа и активизации усилий, направленных на осуществление права на достаточное питание. Доклады по итогам этих миссий показывают, что борьба с голодом еще не выиграна ни в Эфиопии, ни в Монголии, несмотря на впечатляющие усилия правительств и международных доноров. Его следующая миссия будет организована в начале 2005 года в Гватемалу с целью анализа ситуации с правом на питание и изучения позитивной работы, которую проделало правительство этой страны для более надежной защиты права на питание и борьбы с голодом. Он также планирует как можно раньше посетить Индию и

Южную Африку и выражает признательность за приглашения, направленные ему этими странами.

12. Он также планировал посетить Кубу с целью оценки существующего там положения с правом на питание, включая анализ того воздействия, которое оказывает на общую продовольственную безопасность ужесточение одностороннего эмбарго Соединенных Штатов в отношении Кубы, в том числе меры, принятые на основании доклада Комиссии Соединенных Штатов о помощи свободной Кубе⁶. Новые меры, включая ограничение семейных денежных переводов и поездок и создание барьеров на пути развития Кубы, привели к ужесточению ограничений, установленных законом Хемса-Бэртона 1996 года о введении санкций в отношении Кубы и компаний, имеющих с ней коммерческие связи. Хотя правительство Соединенных Штатов приняло сейчас меры для того, чтобы Куба могла закупать продовольствие в Соединенных Штатах, эмбарго по-прежнему наносит серьезный ущерб экономике и средствам к существованию людей. Импортируемое продовольствие стоит дорого, а эмбарго препятствует развитию и модернизации сельского хозяйства на Кубе. Кубинцы не страдают от недоедания по одной причине: обеспечение доступа к продовольствию по-прежнему является первоочередной задачей правительства страны. Правительство же Соединенных Штатов отказалось принять Специального докладчика.

13. Специальный докладчик также неоднократно обращался с просьбами разрешить провести страновые миссии в Корейскую Народно-Демократическую Республику и Мьянму, однако не получал никакого ответа от этих правительств. Он продолжал обращаться с призывами к незамедлительным действиям и выступать с заявлениями для прессы - индивидуально и совместно с другими специальными докладчиками - в чрезвычайных ситуациях, связанных с правом на надлежащее питание на оккупированных палестинских территориях, в Румынии, Зимбабве, Корейской Народно-Демократической Республике и Судане. Специальный докладчик также направлял правительствам письменные обращения, стремясь получить информацию о предполагаемых нарушениях права на достаточное питание, в том числе в связи с конкретными случаями в Индии, Мьянме и на Филиппинах. К моменту представления настоящего доклада ответы от соответствующих правительств, за исключением правительств Индии и Румынии, все еще не были получены.

14. Помимо наблюдения за ситуациями, вызывающими особую озабоченность в связи с правом на питание, Специальный докладчик и его сотрудники участвовали также в многочисленных мероприятиях по повышению осведомленности о праве на питание. Это включало участие во многих международных совещаниях с правительственными и неправительственными организациями, а также организациями системы Организации

Объединенных Наций. Так, например, Специальный докладчик выступил на международном симпозиуме "Мир, справедливость и международное право", который был организован фондом "Фондасьон Система" и правительством Испании в Саламанке с 23 по 26 июня 2004 года. В работе этого симпозиума принимали участие высокопоставленные руководители из состава правительства Испании и многие постоянные представители при Организации Объединенных Наций.

15. Его сотрудники также выступили с докладом на международном совещании по теме "Право на питание и доступ к правосудию", которое было проведено в мае 2004 года в Фрибургском университете Швейцарии под эгидой института Жака Маритена и финансировалось правительствами Швейцарии, Германии и Норвегии. На семинаре были рассмотрены многочисленные случаи, свидетельствующие о возможности судебной защиты права на достаточное питание и других экономических, социальных и культурных прав во всем мире, и его цель заключалась в оказании содействия работе Межправительственной рабочей группы ФАО по разработке добровольных руководящих принципов, касающихся права на питание.

16. Устраивались также встречи с многочисленными организациям гражданского общества, в том числе с теми, которые проводят целевые кампании в защиту права на питание в Индии, Испании, Франции и Германии. Специальный докладчик и его помощники сотрудничали с французской организацией "Борьба с голодом", в частности подготовили материал для ее издания "Геополитика голода" (*Geopolitics of Hunger*). Специальный докладчик работает также с созданной в Испании новой международной организацией, выступающей в защиту права на питание, которая объединяет испанские неправительственные организации и цель которой заключается в лоббировании вопросов, связанных с осуществлением права на питание в Испании и других странах мира⁷. Он также продолжает сотрудничать с неправительственной организацией ФИАН (Сеть первоочередной информации и мер в области продовольствия) в Германии и других странах мира в ее крайне важной работе по выявлению случаев нарушения права на питание и распространению информации об этом праве⁸.

II. СИТУАЦИИ, ВЫЗЫВАЮЩИЕ ОСОБУЮ ОЗАБОЧЕННОСТЬ

17. Во время подготовки доклада особую озабоченность у Специального докладчика вызывала, помимо прочего, ситуация в районе Дарфура в Судане в свете сообщений о продолжающихся нарушениях права на питание со стороны ополченцев, якобы связанных с правительством Судана, включая уничтожение, повреждение и разворовывание урожая, сельскохозяйственных угодий, скота и установок для снабжения питьевой водой, в частности в районе Джабаль Мара в западной части Дарфура, и изгнание со своих земель

до одного миллиона человек, а также введение ограничений на доступ гуманитарных организаций, стремящихся предоставить продовольственную помощь. В последнее время возникла также обеспокоенность в связи с тем, что перемещенные лица могут потерять свое право собственности на землю, если они будут отсутствовать в течение более одного года, поэтому национальные и международные органы должны принять срочные меры для обеспечения того, чтобы перемещенные лица сохранили права собственности на свою землю, поскольку их отсутствие обусловлено принудительным перемещением и конфликтом.

18. Специальный докладчик также обеспокоен положением в Корейской Народно-Демократической Республике в свете сообщений о том, что миллионы людей по-прежнему страдают от "скрытого голода"; что людей подвергают публичным казням за такие "экономические преступления", как кража урожая или коров для пропитания; и что продовольственная помощь часто распределяется не в соответствии с принципами недискриминации и транспарентности⁹. Он также обеспокоен сообщениями о том, что правительство Китая насильственно репатрирует людей, которые бегут от голода, и что эти "беженцы от голода" часто подвергаются после своего возвращения суровым наказаниям (см. A/59/385). Специальный докладчик настоятельно призывает правительство Корейской Народно-Демократической Республики уважать право его населения на питание в соответствии с международным правом прав человека. Он также настоятельно призывает правительство Китая прекратить насильственную репатриацию и изучить возможные варианты, связанные с третьей страной.

19. Серьезную озабоченность вызывает также ситуация с правом на питание в Ираке. Согласно исследованию, проведенному Университетом Джона Хопкинса¹⁰, число умерших иракцев на 100 000 превысило соответствующий ожидаемый показатель при отсутствии вторжения. Многие погибли в результате насилия, однако многие другие скончались в результате ухудшения условий жизни, что проявилось в росте уровня детской смертности. Более четверти иракских детей страдают от хронического недоедания, и число страдающих от острого недоедания иракских детей в возрасте до пяти лет почти удвоилось и возросло с 4% до 7,7%¹¹. Наблюдается также повсеместная озабоченность в связи с тем, что по-прежнему отсутствует доступ к чистой питьевой воде, а также в связи с якобы имевшими место нарушениями, когда силы коалиции намеренно перекрывали доступ к водным ресурсам¹². Недавно ряд НПО выразили также обеспокоенность по поводу того, что среди первоочередных задач администрации Коалиции числится разработка нового закона о правах интеллектуальной собственности в Ираке, который затрагивает мельчайшие детали патентного права, легализует генную инженерию в Ираке и устанавливает положения, регулирующие использование генетически измененных семян¹³. Специальный докладчик настоятельно призывает к

восстановлению сельского хозяйства и средств к существованию таким образом, чтобы решить проблему хронического недоедания и не подрывать продовольственную безопасность иракского народа в будущем.

20. По-прежнему также вызывают озабоченность нарушения оккупационными силами права на питание на оккупированных палестинских территориях (см. A/59/385). В ответ на резолюцию 2004/19 Комиссии по правам человека, в которой она просила не только государства, но также частные структуры содействовать эффективной реализации права на питание, Специальный докладчик обратился с письмом к корпорации "Катерпиллер". Он высказал обеспокоенность тем, что деятельность компании, которая поставляет оккупирующей армии специально модифицированные бульдозеры D-9 и D-10, оснащенные вооружением, при полном понимании того, что они будут использоваться для уничтожения сельскохозяйственных угодий, парников, сельскохозяйственных культур и оливковых рощ, а также систем водоснабжения, может трактоваться как соучастие в нарушении права на достаточное питание. Организации "Международная амнистия" и "Хьюман райтс уотч" организуют в настоящее время кампании в связи с продажей корпорацией "Катерпиллер" таких оснащенных вооружением бульдозеров¹⁴. Представитель организации "Хьюман райтс уотч" заявил, что "до тех пор, пока Израиль не прекратит такую практику, продолжающаяся продажа техники корпорацией "Катерпиллер" сделает ее соучастником нарушений прав человека"¹⁵. Базирующаяся в Калифорнии организация "Голос евреев в поддержку мира" также приняла резолюцию с требованием к корпорации "Катерпиллер" пересмотреть вопрос о продаже своей техники, если это является нарушением ее собственного кодекса поведения при осуществлении коммерческих операций во всем мире¹⁶.

21. Специальный докладчик в соответствии со своим мандатом сосредоточил свои усилия на рассмотрении совершаемых людьми нарушениях права на питание, а не на стихийных бедствиях. Однако он в то же время следит и за ситуацией, обусловленной отсутствием продовольственной безопасности и голодом в мире, особенно за масштабами голода и продовольственными кризисами, которые, по данным ФАО, наблюдаются в настоящее время в 35 странах мира¹⁷. Во время подготовки настоящего доклада Специальный докладчик был особенно встревожен последствиями ужасного цунами, которое унесло много жизней и средств к существованию во многих странах Азии. Его также по-прежнему беспокоит нашествие африканской саранчи в западной части Африки, которое угрожает сельскохозяйственному производству во всей Сахели, особенно в Мавритании, Мали, Сенегале и Нигере¹⁸, и он настоятельно призывает развитые страны срочно оказать этим странам надлежащую помощь, с тем чтобы избежать голода в будущем. Правительствам и донорам необходимо принять срочные меры для обеспечения права на питание всех тех, кто пострадал от природных и антропогенных

катастроф. Специальный докладчик приветствует предложение, сделанное 11 января 2005 года Координатором Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в случае стихийных бедствий Яном Эгеландом, о создании международной системы контроля для обеспечения транспарентности в использовании взносов, внесенных государствами и НПО.

22. Специальный докладчик обращает также внимание на положение в Эфиопии и Монголии в свете спада в осуществлении права на питание, о чем говорится в его докладах по итогам миссий.

III. ИНИЦИАТИВЫ, СПОСОБСТВУЮЩИЕ ДОСТИЖЕНИЮ ПРОГРЕССА

23. Помимо наблюдения за ситуациями, вызывающими озабоченность, и случаями нарушения права на питание, Специальный докладчик следил также за позитивными событиями в осуществлении этого права. Он продолжает держать в поле зрения позитивные инициативы, предпринимаемые в Бразилии, Индии, Сьерра-Леоне и Южной Африке, а также новые события в Гватемале, Гондурасе, Уганде и Уругвае.

24. Специальный докладчик обращает внимание на особенно важные события в Бразилии, в том числе на намерение правительства восстановить Национальный совет по продовольствию и продовольственной безопасности и предложение разработать рамочный закон для поощрения права на питание, а также механизмы контроля за нарушениями права на питание. В декабре 2004 года в Бразилии был проведен международный семинар для обсуждения национального рамочного закона о праве на питание, который помог существенно ускорить этот процесс. Он также высоко оценивает позитивную инициативу неправительственных организаций по созданию механизма специальных национальных докладчиков в Бразилии и рекомендует другим странам изучить этот опыт с целью создания аналогичных механизмов для контроля за осуществлением права на достаточное питание.

25. На Специального докладчика произвела также большое впечатление новая кампания по борьбе с голодом и нищетой во всем мире, организованная президентами Бразилии и Франции. Было выдвинуто предложение создать международный фонд борьбы с голодом, и президент Ширак сыграл центральную роль в содействии подготовке открывающего новую страницу доклада Ландо, в котором предлагается создать новаторские финансовые механизмы для финансирования помощи в целях развития¹⁹. Многие из этих механизмов были изучены четырехсторонней группой в составе Франции, Бразилии, Чили и Испании, которая впервые подготовила проект плана для финансирования глобальной борьбы с

голодом. В декларации, подписанной 100 правительствами, все согласились с тем, что "самым большим позором является не сам факт существования голода, а то, что он существует даже тогда, когда у нас есть средства для его ликвидации. Пришло время принимать меры". Как пояснил президент Ширак, "мы должны обеспечить, чтобы накопленное в мире беспрецедентное богатство стало средством интеграции, а не изоляции тех, кто находится в наиболее неблагоприятном положении".

26. В рамках своей работы с учреждениями системы Организации Объединенных Наций по оказанию содействия осуществлению права на питание Специальный докладчик с удовлетворением принял приглашение Директора-исполнителя МПП принять участие в Глобальном совещании МПП, которое прошло в Дублине 7-10 июня 2004 года. В этом важном совещании, проводимом раз в четыре года, принимали участие главы всех отделений МПП, которые обсудили стратегии усиления борьбы с голодом. Специальный докладчик участвовал в работе одной из групп вместе с Джорджем Макговерном и имел возможность выступить с докладом о прогрессе, достигнутом в области осуществления права на питание в рамках системы Организации Объединенных Наций и в государствах-членах. Деятельность МПП произвела глубокое впечатление на Специального докладчика, и он рассчитывает продолжить свое сотрудничество с МПП в вопросах, касающихся права на питание.

IV. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ДОБРОВОЛЬНЫЕ РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ, КАСАЮЩИЕСЯ ПРАВА НА ПИТАНИЕ

27. В соответствии с мандатом, предоставленным ему Комиссией по правам человека, Специальный докладчик принимал активное участие в осуществлении международной инициативы по разработке свода международно признанных добровольных руководящих принципов планомерной реализации права на достаточное питание в контексте национальной продовольственной безопасности. Хотя Специальный докладчик высказывал в своих предыдущих докладах и в материалах, представленных для переговоров, некоторые серьезные оговорки²⁰, он считает, что это важная международная инициатива, которая будет содействовать лучшему осознанию того, что право на питание является правом человека и что такое право необходимо уважать и претворять в жизнь во всем мире.

28. Инициатива разработать такие добровольные руководящие принципы появилась благодаря обязательствам, взятым правительствами на двух всемирных встречах на высшем уровне по проблемам продовольствия. На Всемирной встрече на высшем уровне по проблемам продовольствия в 1996 году правительства просили разъяснить значение права на достаточное питание²¹. В ответ на эту просьбу Комитет по экономическим,

социальным и культурным правам подготовил свое Замечание общего порядка № 12 (1999 год), в котором определяется содержание права на достаточное питание и излагается значение обязательств уважать, защищать и осуществлять (поощрять и обеспечивать) право на достаточное питание. На следующей Всемирной встрече на высшем уровне по проблемам продовольствия в 2002 году правительства вновь подтвердили право на питание и просили разработать практические руководящие принципы осуществления права на достаточное питание. С того момента на протяжении двух последних лет правительства ведут переговоры по этим руководящим принципам под эгидой ФАО в Риме.

29. Специальный докладчик с удовлетворением сообщает, что в ноябре 2004 года "добровольные руководящие принципы" были приняты Советом ФАО и одобрены всеми правительствами. Это важный шаг, поскольку, принимая добровольные руководящие принципы, правительства вновь подтвердили твердую приверженность обеспечению права на достаточное питание и достигли договоренности по международно приемлемому пониманию права на питание. Это свидетельство существенного прогресса. Действительно, ФАО приветствовала эту деятельность как "знаковое обязательство в отношении прав человека", поскольку это знаменует всеобщее согласие с тем, что означает и дает право на питание как практический инструмент, "расширяющий возможности бедных и голодных для отстаивания своих прав"²².

30. Добровольные руководящие принципы носят новаторский характер в том смысле, что они дают международно приемлемое определение права на питание. Определение, принятое правительствами (см. пункты 16 и 17), весьма близко определению, принятому Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам. Оно также логически вытекает из предложенного Комитетом толкования, заключающегося в том, что государства обязаны *уважать, защищать и осуществлять* право на достаточное питание, что имеет важные последствия для принятия этого базового принципа в отношении всех экономических, социальных и культурных прав. В пункте 17 говорится, что:

"...Государства - участники Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП) несут обязательство уважать, поощрять и защищать и принимать надлежащие меры для постепенного достижения полной реализации права на достаточное питание. Государства-участники должны сохранять существующий доступ к достаточному питанию и не принимать никаких мер, которые могут привести к перекрытию такого доступа, а также должны защищать право каждого человека на достаточное питание путем принятия таких мер, чтобы компании и отдельные лица не могли лишить людей их доступа к достаточному питанию. Государства-участники должны поощрять политику,

направленную на содействие постепенной реализации права людей на достаточное питание, путем активного участия в деятельности, направленной на расширение доступа людей к ресурсам и возможностям, обеспечивающим им средства к существованию, включая продовольственную безопасность, и их использование. Государства-участники должны - в той степени, насколько это позволяют ресурсы, - создавать и поддерживать сети безопасности или оказывать другую помощь для защиты тех, кто не в состоянии обеспечить себя".

31. Руководящие принципы носят также новаторский характер в том плане, что они признают международный аспект права на питание, затрагивая, например, вопросы международной торговли, продовольственной помощи и эмбарго. Это имеет важное значение, поскольку выводит понимание права на питание за рамки традиционных отношений между государством и его гражданами и ведет к более полному признанию "экстерриториальных" обязательств (см. следующий раздел, где эта концепция рассматривается более подробно). Этот свод руководящих принципов затрагивает также вопросы негосударственных субъектов и проводит идею прямой ответственности в связи с правом на питание и совершенствование регулирования рынков в целях обеспечения продовольственной безопасности.

32. Добровольные руководящие принципы показывают также, как право на питание можно включать в стратегии правительств и деятельность учреждений. Они демонстрируют, как ключевые принципы в области прав человека - недискриминацию, участие, транспарентность, подотчетность и доступ к правосудию - можно учитывать в правозащитном подходе к обеспечению продовольственной безопасности. Они также призывают государства поощрять "осуществляемое на широкой основе экономическое развитие, подкрепляющее их политику в области продовольственной безопасности" (руководящий принцип 2.1), "проводить всестороннюю, недискриминационную и эффективную политику реформ в сфере экономики, сельского хозяйства, рыболовства, лесного хозяйства, землепользования, а при необходимости и земельной реформы" (руководящий принцип 2.5) и включать право на питание в стратегии сокращения масштабов нищеты. Они также настоятельно призывают государства "принимать во внимание недостатки рыночных механизмов в деле защиты окружающей среды и общественных благ" (руководящий принцип 4.10), а также в отношении, в частности, женщин (руководящий принцип 8.3) и находящихся в уязвимом положении групп:

"...Государства уважали и защищали права отдельных лиц в отношении таких ресурсов, как земля, вода, леса, рыбные запасы и скот, без какой-либо дискриминации. При необходимости и когда это уместно государства должны проводить земельные реформы и другие программные реформы, отвечающие их

обязательствам в области прав человека и в соответствии с принципом господства права, с тем чтобы обеспечивать эффективный и справедливый доступ к земле и активизировать экономический рост в интересах бедных слоев населения. Особое внимание можно уделять таким группам, как животноводы и коренные народы, и их связи с природными ресурсами" (руководящий принцип 8.1).

33. Добровольные руководящие принципы призывают также государства создать механизмы для информирования людей об их правах и улучшения доступа к правосудию в связи с правом на питание (руководящий принцип 7). С точки зрения Специального докладчика, более широкое признание права на достаточное питание на национальном уровне и обеспечение для всех доступа к правосудию с уделением первоочередного внимания наиболее бедным и уязвимым слоям населения существенно улучшит реализацию права на питание. Поэтому добровольные руководящие принципы могут оказать позитивное воздействие на борьбу за право на питание. Однако важно, чтобы они после их принятия стали практическим инструментом, направляющим политику и программы правительств в целях оказания реального воздействия на ситуацию, связанную с голодом и отсутствием продовольственной безопасности в мире.

V. ЭКСТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ГОСУДАРСТВ В ОТНОШЕНИИ ПРАВА НА ПИТАНИЕ

34. В соответствии с мандатом, предоставленным ему Комиссией в ее резолюции 2000/10, Специальный докладчик обязан доводить до сведения Комиссии "новые вопросы", которые возникают в мире в связи с правом на питание. Одной из основных проблем, которая в настоящее время обсуждается международными организациями, занимающимися вопросами прав человека и работающими в сфере экономических, социальных и культурных прав, является вопрос изучения "экстерриториальных обязательств" в отношении прав человека.

35. Постепенное формирование единого комплексного мирового рынка, все большая глобализация большинства коммерческих, экономических и социальных отношений между людьми и одновременное появление частных транснациональных корпораций, которые зачастую обладают даже большей экономической и финансовой мощностью, чем многие государства, особенно на Юге, означают, что необходимо решать новые вопросы, которые выходят за традиционные территориальные рамки прав человека. В настоящее время обсуждаются три новых вопроса. Первый - это связанные с правами человека обязанности негосударственных субъектов, как, например, транснациональные корпорации. Второй - это изучение связанных с правами человека обязанностей многосторонних межгосударственных организаций, таких, как МВФ, Всемирный банк и

ВТО. И третий - это вопрос экстерриториальных обязательств, который касается связанных с правами человека обязательств правительств по отношению к людям, проживающим за пределами их собственной территории. Основопологающим принципом для всех трех вопросов является содействие обеспечению универсального человеческого достоинства, закрепленного в правозащитных нормах.

36. На своей шестидесятой сессии Комиссия по правам человека изучила первый вопрос - обязанности негосударственных субъектов, а именно частных транснациональных корпораций, в отношении прав человека. Получает все большее признание тот факт, что, поскольку многие негосударственные субъекты стали более могущественными, чем государства, частные корпорации должны нести определенную ответственность, связанную с обязательствами в отношении прав человека. Это нашло выражение в нормах, касающихся обязанностей транснациональных корпораций и других предприятий в области прав человека (E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.1), которые были представлены Комиссии. Специальный докладчик также затронул этот вопрос в своем последнем докладе (E/CN.4/2004/10), посвятив одну главу обязанностям корпораций в связи с правом на питание.

37. Второй обсуждаемый в настоящее время вопрос касается обязанностей в области прав человека таких многосторонних организаций, как МВФ, Всемирный банк и ВТО. В свете той влиятельной роли, которую эти организации играют в определении экономической политики, особенно в странах Юга, они могут оказывать серьезное воздействие на права человека. Не вызывает, например, сомнений, что программы экономических реформ, навязываемые МВФ и Всемирным банком имеющим задолженность странам, оказывают глубокое и непосредственное влияние на ситуацию, связанную с правом на питание и продовольственной безопасностью во многих странах. Однако, поскольку эти организации являются межправительственными и фактически направляются правительствами при принятии таких мер, возникает сложный вопрос, можно ли считать эти организации самостоятельными юридическими субъектами, несущими обязательства согласно международному праву прав человека. Так, например, некоторые исследователи считают, что ВТО является всего лишь механизмом для переговоров между государствами и что поэтому правительства стран-членов несут ответственность за все правила и действия ВТО. Однако другие полагают, что такие организации, как Всемирный банк и МВФ, хотя в их исполнительные советы и входят представители национальных правительств, действуют тем не менее самостоятельно и что важно рассматривать прямые обязанности межправительственных организаций как собственно учреждений.

38. Ряд исследований, проведенных учеными и такими неправительственными организациями, как ФИАН, показал, например, что эти учреждения обязаны непосредственно выполнять нормы в области прав человека в двух аспектах. Во-первых, в силу действия обычного права, в соответствии с которым существуют прямые обязательства в отношении стандарта в области прав человека²³, и, во-вторых, в силу обязательства осуществлять международное сотрудничество, закрепленного в статье 2(1) Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, а также в статье 11, касающейся права на свободу от голода²⁴. Большинство межправительственных организаций обязаны также соблюдать принципы Устава Организации Объединенных Наций в силу своих соглашений о взаимоотношениях с Организацией Объединенных Наций. Этот вопрос прямых обязательств межправительственных организаций является крайне важным, и Специальный докладчик рассмотрит его более подробно в своем следующем докладе Комиссии.

39. Однако в данной главе Специальный докладчик рассмотрит только третий вопрос, который вызывает сейчас оживленные дебаты. Это - вопрос экстерриториальных обязательств в отношении прав человека. Хотя основная ответственность за обеспечение прав человека всегда будет лежать на правительствах стран, в нынешних условиях глобализации и сильной международной взаимозависимости эти правительства не всегда в состоянии защитить своих граждан от последствий решений, принимаемых в других странах. Поэтому все страны должны обеспечивать, чтобы их политика не вела к нарушениям прав человека в других странах. Как заявил С.И. Скогли, сейчас, возможно, уже не идет речь о неукоснительном территориальном применении обязательств в области прав человека²⁵. Этот вопрос становится все более важным для реализации права на питание, поскольку сейчас все меньше сомнений вызывает тот факт, что меры, принимаемые одним правительством, могут оказать негативное воздействие на право на питание людей, проживающих в других странах. Так, например, обстоит дело с международной торговлей сельскохозяйственной продукцией, поскольку общепризнанно, что субсидирование фермеров в развитых странах может негативно отразиться на фермерах и праве на питание в развивающихся странах в случае продажи продовольствия в этих странах по "демпинговым" ценам (см. E/CN.4/2004/10).

40. В глобализованном и взаимозависимом мире решения, принимаемые в одной стране, могут иметь весьма далеко идущие последствия для других стран. К сожалению, сегодня все чаще наблюдается отсутствие согласованности в политике правительств, и это может, например, означать, что, сохраняя приверженность правозащитному подходу к развитию, они в то же время могут, например, проводить торговую политику, способную оказывать негативное воздействие на права человека в других странах. Политика и программы в области развития не всегда в достаточной степени координируются с торговой политикой

и программами, согласованными в рамках ВТО, МВФ и Всемирного банка, и это зачастую означает подрыв преследующей благородные цели политики в области развития. Так, например, развитые страны могут предлагать помощь в целях развития сельского хозяйства и одновременно субсидировать свое сельское хозяйство и продавать продукцию по ценам ниже себестоимости, и это может ограничивать возможности для развития сельского хозяйства в развивающихся странах. Точно так же развитые страны иногда оказывают продовольственную помощь таким образом, что это подрывает местную продовольственную безопасность, разрушая местное производство в развивающихся странах. В Швейцарии, например, совершенно не осуществляется координация между представительством Швейцарии при ВТО и представительством Швейцарии при Организации Объединенных Наций, хотя два в равной мере компетентных посла работают в одном и том же здании в Женеве. Отсутствие координации и согласованности нередко приводят к прямым противоречиям между политикой в плане оказания помощи в целях развития и политикой в отношении ВТО. Аналогичная "шизофрения" наблюдается и в процессе разработки политики большинства стран. Всемирная комиссия МОТ по социальному аспекту глобализации пришла к аналогичному выводу в своем недавнем докладе "Справедливая глобализация: создание возможностей для всех" (2004 год):

"Как и надлежащее правление, глобальная согласованность начинается дома. Мы призываем главы государств и правительств принять необходимые меры на национальном уровне, чтобы позиции, занимаемые их представителями на международных форумах, содействовали согласованной интеграции экономической и социальной политики, ориентированной на благополучие и качество жизни людей"²⁶.

41. Согласованность будет возможна, если права человека будут поставлены во главу угла всей государственной политики и если не будут осуществляться политика и программы, которые могут негативно отразиться на праве на питание людей в других странах. Этот примат прав человека признается в Декларации и Программе действий Всемирной конференции по правам человека, которая состоялась в Вене (1993 год) и на которой все государства признали, что защита и поощрение прав человека являются "первейшей обязанностью правительств" (пункт 1). Это, например, означает, что при разработке торговой политики правительства должны обеспечивать, чтобы такая политика не оказывала негативного воздействия на право на питание находящихся в уязвимом положении людей, проживающих в других странах.

42. Вопрос экстерриториальных обязательств в отношении прав человека обсуждался главным образом в связи с гражданскими и политическими правами. Документы по гражданским и политическим правам человека содержат четкие территориальные и

юрисдикционные ограничения, и на этом основании утверждается, что экстерриториальных обязательств в отношении этих прав вообще не существует. Однако, несмотря на такие четкие ограничения, несколько органов, осуществляющих наблюдение на международном и региональном уровнях, подтвердили тем не менее, что обязательства в отношении прав человека не могут просто заканчиваться на территориальных границах. Европейский суд по правам человека, например, в деле "Лойзиду против Турции" постановил, что "можно говорить об ответственности Договаривающихся сторон в связи с действиями их властей, которые имели последствия, выходящие за пределы их собственной территории, независимо от того, были ли они совершены в пределах национальных границ или за их пределами"²⁷.

43. В отличие от гражданских и политических прав правовые акты по экономическим, социальным и культурным правам не содержат каких-либо территориальных или юрисдикционных ограничений. Наоборот, здесь существуют четкие правовые обязательства сотрудничать в деле осуществления экономических, социальных и культурных прав всех людей без каких-либо ограничений. Поэтому нельзя утверждать, что экстерриториальных обязательств в отношении этих прав вообще не существует. В настоящее время научные учреждения и неправительственные организации много делают для лучшего понимания определения и содержания этих обязательств. Это включает исследования, проводимые Международным советом за права человека²⁸, ФИАН, организациями "Хлеб миру" и "Евангелишер Энтвиклунгсдиенст"²⁹, "ЗД - торговля - права человека - справедливая экономика и осуществление прав: инициатива в поддержку этической глобализации"³⁰, а также многими учеными, включая С.С. Скогли³¹, Ф. Куманса и М.Т. Каммингу³². Специальный докладчик будет учитывать эти исследования, а также работу Комитета по экономическим, социальным и культурным правам³³ и Подкомиссии по поощрению и защите прав человека, включая исследования Асбьёрна Эйде³⁴, при изложении экстерриториальных обязательств государств в отношении права на питание. В настоящей главе рассматривается юридическая основа экстерриториальных обязательств, а затем излагается типология экстерриториальных обязательств *уважать, защищать и осуществлять* право на питание. Задача заключается не в том, чтобы предположить, что экстерриториальные обязательства в отношении права на питание могут защищаться в судебном порядке, а в том, чтобы показать, что государства несут обязательства по международному праву перед людьми, проживающими в других странах, как в связи со своими собственными действиями, так и в связи с решениями, принятыми ими в качестве членов международных организаций³⁵.

А. Юридическая основа экстерриториальных обязательств

44. Со времени создания Организации Объединенных Наций государства взяли на себя обязательство сотрудничать в деле поощрения прав человека, включая право на питание. Приняв Устав Организации Объединенных Наций (статьи 55 и 56), Всеобщую декларацию прав человека (статьи 22 и 28), Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (статьи 2(1) и 11) и Конвенцию о правах ребенка (статьи 4 и 24(4)), государства обязались сотрудничать в целях реализации в полном объеме всех экономических, социальных и культурных прав, включая право на питание. Как заявил Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, международное сотрудничество является соответственно обязательством всех государств³⁶. Государства, в распоряжении которых нет достаточных ресурсов для обеспечения экономических, социальных и культурных прав, включая право на питание, должны добиваться международной помощи, а государства, которые в состоянии помочь другим, обязаны делать это³⁷. Комитет по правам ребенка также заявил, что "когда государства ратифицируют Конвенцию, они принимают на себя обязательства не только обеспечивать осуществление ее положений в пределах своей юрисдикции, но и также способствовать в рамках международного сотрудничества универсальному осуществлению Конвенции"³⁸.

45. Согласно Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах право на питание содержит важнейшее четко определенное обязательство сотрудничать. Принимая договор, государства обязуются сотрудничать - без каких бы то ни было территориальных или юрисдикционных ограничений - в целях обеспечения осуществления права на питание и основополагающего права на свободу от голода (статьи 2, 11 (1) и 11 (2))³⁹. Учитывая эти обязательства, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам предложил общую концепцию экстерриториальных обязательств, отражающую установленные в соответствии с правом на питание национальные обязательства уважать, защищать и осуществлять право на питание всех людей, находящихся на его территории и под его юрисдикцией, заявив, что:

"Государства-участники должны предпринимать шаги в целях уважения права на питание в других странах, защищать это право, облегчать доступ к продовольствию и оказывать - в тех случаях, когда это требуется, - необходимую помощь"⁴⁰.

46. В Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций, а также в Декларации и Плане действий Всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия (1996 год) государства вновь признали свою коллективную ответственность и обязались сократить вдвое к 2015 году долю населения, страдающего

от голода и не имеющего доступа к безопасной питьевой воде, в том числе из-за нехватки средств⁴¹.

В. Типология экстерриториальных обязательств

47. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам и ряд ученых утверждали, что экстерриториальные обязательства должны иметь такую же трехстороннюю типологию, как и обязательства государств на национальном уровне, т.е. уважать, защищать и осуществлять право на питание⁴². Неправительственные организации, такие, как ФИАН, "Хлеб миру" и "Евангелишер Энтвиклунгсдиенст", придерживаются такого же подхода, хотя они дополнительно пояснили, что основное обязательство осуществлять право на питание лежит на правительстве страны, так что другое правительство может и не быть обязанным гарантировать полное осуществление права на питание в других странах, а может только оказывать помощь, так что более точной формулировкой было бы обязательство "содействовать осуществлению" права на питание в других странах⁴³. Это пояснение является весьма важным. Оно показывает, что основное обязательство гарантировать право на питание лежит на правительстве страны, а другие государства, если у них имеются ресурсы, несут дополнительное обязательство оказывать национальному государству помощь, если у него нет ресурсов для осуществления права своего населения на питание.

48. По мнению Специального докладчика, для соблюдения в полном объеме своих обязательств в соответствии с правом на питание государства должны уважать, защищать и содействовать осуществлению права на питание людей, проживающих на территории других государств. Обязательство уважать является минимальным обязательством, которое требует от государств обеспечивать, чтобы их политика и практика не вели к нарушениям права на питание в других странах. Обязательство защищать требует от государств обеспечивать, чтобы их собственные граждане и компании, а также третьи стороны, находящиеся под их юрисдикцией, включая транснациональные корпорации, не нарушали право на питание в других странах. Обязательство содействовать осуществлению права на питание требует от государств - в зависимости от наличия ресурсов - облегчать реализацию права на питание в других странах и оказывать необходимую помощь, если в этом возникает потребность.

1. Экстерриториальное обязательство уважать

49. Экстерриториальное обязательство уважать право на питание требует от государств обеспечивать, чтобы их политика и практика не вели к нарушениям права на питание людей, проживающих в других странах. Обязательство уважать является негативным

обязательством, подразумевающим, что правительства должны воздерживаться от принятия определенных мер, которые негативно сказываются на праве на питание. Это обязательство не требует выделения каких-либо ресурсов. Это, скорее, просто обязательство "не причинять вреда". Оно также предусматривает необходимость воздерживаться от принятия в ВТО, МВФ или Всемирном банке решений, которые могут привести к нарушениям права на питание в других странах.

50. Для того чтобы уважать право на питание, государства должны воздерживаться от введения эмбарго на поставки продовольствия, которые ставят под угрозу право на питание людей в других странах. По мнению Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, государства должны во всех случаях воздерживаться от эмбарго на продовольствие и от аналогичных мер, которые могут поставить под угрозу условия производства продуктов питания и доступ к продовольствию в других странах или препятствуют водоснабжению и предоставлению услуг, необходимых для обеспечения права на воду⁴⁴. Продовольствие и вода никогда не должны использоваться в качестве инструментов политического или экономического давления.

51. Государства также должны всегда воздерживаться от политики, последствия которой можно предвидеть или которая, как они знают, негативно отразится на праве на питание. Это, например, означает, что правительства не должны субсидировать сельскохозяйственное производство, продукция которого будет экспортироваться главным образом в аграрные развивающиеся страны, поскольку можно заранее предвидеть, что возникнут серьезные негативные последствия для права на питание людей, проживающих в этих странах, из-за того, что их средства к существованию будут уничтожены, и они не смогут покупать продовольствие, даже если оно станет дешевле. Например, в Мексике, по подсчетам, до 15 млн. мексиканских фермеров и их семей (многие из общин коренных народов) могут оказаться без своих средств к существованию в результате функционирования Североамериканского соглашения о свободной торговле и конкуренции со стороны субсидируемого производства маиса в Соединенных Штатах⁴⁵.

52. Государства должны также воздерживаться от принятия в ВТО, МВФ или Всемирном банке решений, которые могут привести к нарушениям права на питание в других странах. Вполне очевидно, что решения, принимаемые каким-либо министерством сельского хозяйства или министерством финансов в рамках ВТО, МВФ и Всемирного банка, являются актами государственной власти, которые могут иметь последствия за пределами их собственной территории. Если эти последствия выливаются в нарушения права на питание, то такие решения необходимо пересмотреть. Специальный докладчик был лично свидетелем ряда таких решений в ходе своих поездок в страны. В Нигере, например, программа структурной перестройки, осуществления

которой требует МВФ, в частности приватизация национальной ветеринарной службы, имела пагубные последствия для национального сектора животноводства и для осуществления права на питание кочующих и крестьянских общин (см. E/CN.4/2002/58/Add.1).

2. Экстерриториальное обязательство защищать

53. Экстерриториальное обязательство защищать право на питание требует от государств обеспечивать, чтобы третьи стороны, находящиеся под их юрисдикцией (например, их собственные граждане или транснациональные корпорации), не нарушали право на питание людей, проживающих в других странах. Это обязательство не подрывает прямые обязательства, которые третьи стороны, в том числе и транснациональные корпорации, могут иметь в связи с правом на питание (см. A/58/330/ и E/CN.4/2004/10), но возлагает на государство обязанность регулировать деятельность своих корпораций и негосударственных субъектов, с тем чтобы защищать жителей других стран⁴⁶.

54. С усилением монопольного контроля со стороны транснациональных корпораций за всеми звеньями продовольственной цепочки начиная от производства, торговли и переработки и кончая сбытом и розничной торговлей продовольствием, а также за большей частью концессий на освоение водных ресурсов во всем мире (см. E/CN.4/2004/10, пункты 35-52) менее влиятельным национальным правительствам становится все труднее регулировать деятельность транснациональных корпораций, работающих на их территории, с тем чтобы заставить их уважать права человека, и здесь возникает необходимость в том, чтобы надлежащее регулирование осуществляли зачастую более влиятельные государства "базирования". Так, например, в процессе приватизации водных ресурсов государства "базирования" должны принимать меры для обеспечения того, чтобы в политике и деятельности транснациональных корпораций учитывалось право на воду всех людей в тех странах, где они работают⁴⁷.

55. Многие страны уже приняли такие обязательства. Например, в Руководящих принципах Организации экономического сотрудничества и развития, регулирующих деятельность многонациональных предприятий, государства - члены ОЭСР уже согласились с тем, что многонациональные предприятия стран - членов ОЭСР должны уважать права человека тех, кто оказываются затронутыми их деятельностью за границей (пункт II.2). Другими примерами защиты прав человека, включая право на питание, в других странах являются нормы деликтного права в Австралии, Канаде и Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии, в соответствии с которыми транснациональные корпорации могут быть призваны к ответственности за соучастие в

нарушениях прав человека за границей. В Соединенных Штатах закон 1789 года об иностранных деликтных исках служит правовой основой для привлечения любых транснациональных корпораций (а не только тех, которые базируются в Соединенных Штатах) к ответственности за соучастие в нарушениях прав человека в других странах⁴⁸.

3. *Обязательство содействовать осуществлению*

56. Правительства также обязаны содействовать осуществлению права на питание в более бедных странах. Развивающиеся государства, которые не обладают необходимыми ресурсами для реализации в полном объеме права на питание, обязаны активно добиваться международной помощи⁴⁹, а более богатые государства обязаны помогать им. Это требует от государств - в зависимости от наличия у них ресурсов - сотрудничать с другими странами для содействия осуществлению ими права на питание.

57. Обязательство содействовать осуществлению включает в себя как обязательство *облегчать*, так и обязательство *обеспечивать*. Обязательство *облегчать* осуществление права на питание не всегда требует выделения ресурсов или оказания международной помощи. Это, скорее, требует от всех стран сотрудничества в создании благоприятных условий, которые делают возможной реализацию права на питание во всех странах. Согласно статье 28 Всеобщей декларации прав человека "каждый человек имеет право на социальный и международный порядок, при котором права и свободы, изложенные в настоящей Декларации, могут быть полностью осуществлены". Так, например, справедливые правила торговли позволили бы всем странам реализовать право на питание как в своих собственных, так и в других странах. Сотрудничество в целях развития, которое уже осуществляется большинством богатых стран, также должно помочь создать благоприятные условия⁵⁰. Правительства большинства богатых стран уже признают свою обязанность облегчать осуществление права на питание в других странах. В Монтеррейском консенсусе Международной конференции по финансированию развития, состоявшейся в марте 2002 года, государства вновь подтвердили задачу достижения целевого показателя выделения развивающимся странам официальной помощи в целях развития в объеме 0,7% от валового национального продукта и в объеме 0,15%-0,20% на нужды наименее развитых стран⁵¹. Представитель Японии, например, сделал в Комитете по экономическим, социальным и культурным правам следующее заявление:

"Япония руководствуется основополагающим принципом, согласно которому права человека носят универсальный характер и отражают общие для всех людей законные глобальные интересы. Япония считает, что помощь в целях развития должна способствовать поощрению и защите прав человека. Ниже приводятся примеры

помощи в целях развития, которую Япония оказывает для того, чтобы способствовать расширению экономических, социальных и культурных прав в других странах: ...с) помощь с целью осуществления основополагающего права на свободу от голода. Основное право человека на свободу от голода может быть обеспечено благодаря стабильному развитию сельского хозяйства, лесоводства и рыболовства в соответствующей стране. В этой связи Япония прилагает особые усилия для оказания помощи в целях развития сельского хозяйства и сельских районов в развивающихся странах посредством осуществления таких проектов в области сельскохозяйственной инфраструктуры, как создание оросительных и дренажных систем, проведение исследований и осуществление экспериментальных проектов по вопросам производства сельскохозяйственной продукции, распространение информации о растениеводстве, проекты, связанные с организацией сельскохозяйственных поселений и распределением сельскохозяйственной продукции. Япония способствует также решению проблемы голода посредством оказания помощи на цели сельскохозяйственного развития в форме предоставления субсидий на общие цели, субсидий на развитие морского промысла и субсидий в случае стихийных бедствий" (E/1990/6/Add.21, пункт 10).

58. Для содействия осуществлению права на питание правительства также обязаны *обеспечивать*, а именно обеспечивать оказание - с учетом наличия ресурсов - помощи, когда в другой стране страдают люди, например, в условиях массового голода. В то же время чрезвычайная помощь должна всегда оказываться таким образом, чтобы не уничтожать средства к существованию и не подрывать задачи в области развития, с тем чтобы избегать негативного воздействия на долгосрочную реализацию права на питание. Большинство правительств уже признают обязанность оказывать при необходимости чрезвычайную помощь в целях поддержки осуществления права на питание в таких ситуациях, как жесточайший голод или вооруженный конфликт (см. E/CN.4/2002/58). Обязательство оказывать необходимую помощь, когда в этом есть потребность, имеет особенно важное значение в контексте оказания помощи в случае стихийных бедствий и гуманитарной помощи. Это признано государствами в добровольных руководящих принципах, касающихся права на достаточное питание (руководящий принцип 16). Как заявил Комитет по экономическим, социальным и культурным правам:

"Государства несут совместную и индивидуальную ответственность, в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, по осуществлению сотрудничества в деле оказания помощи в случае стихийных бедствий и гуманитарной помощи в чрезвычайных обстоятельствах, включая помощь беженцам и лицам, перемещенным внутри страны. Каждое государство должно содействовать решению этой задачи сообразно своим возможностям. Роль Мировой продовольственной программы

(МПП) и Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) и все более важная роль ЮНИСЕФ и ФАО имеют в этой связи особое значение и должны быть укреплены. Приоритет в оказании продовольственной помощи следует отдавать наиболее уязвимым группам населения"⁵².

59. В то же время все государства должны также обеспечивать, чтобы продовольственная помощь предоставлялась в соответствии с их обязательствами в области прав человека. Приоритет следует отдавать наиболее уязвимым группам населения, и необходимо постоянно соблюдать принципы, касающиеся прав человека, включая недискриминацию в распределении продовольственной помощи. Как подчеркивал Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, продовольственная помощь должна оказываться таким образом, чтобы это не сказывалось отрицательно на местных производителях и местных рынках, и должна быть организована таким образом, чтобы это способствовало возврату получателей этой помощи к системе продовольственного самообеспечения, а продукты должны быть безопасными и приемлемыми с точки зрения культуры питания для населения, получающего такую помощь⁵³.

VI. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

60. **Специальный докладчик представляет следующие рекомендации:**

а) необходимо повернуть вспять глобальную тенденцию к увеличению масштабов голода и недоедания. Правительства должны выполнить свои обязательства, взятые в ходе всемирных встреч на высшем уровне по проблемам продовольствия, состоявшихся в 1996 году и 2002 году, а также обязательства в связи с осуществлением Декларации тысячелетия. Правительства всех государств должны незамедлительно принять меры с целью гарантировать неизменную реализацию права на достаточное питание в соответствии с их международными обязательствами в области прав человека;

б) необходимо расширять чрезвычайную и долгосрочную помощь странам, страдающим от последствий антропогенных и природных катастроф, которые обострили проблему, связанную с отсутствием продовольственной безопасности, особенно в Южной Азии после вызванной цунами трагедии, не забывая при этом и о других стихийных бедствиях, происходящих в мире. Необходимо уделять больше внимания ситуациям в Эфиопии и Монголии в соответствии с рекомендациями, изложенными в добавлениях к настоящему докладу. Специальный докладчик

поддерживает предложение, сделанное руководителем УКГД Яном Эгеландом 11 января 2005 года, о создании международной системы контроля для обеспечения транспарентности в использовании взносов, сделанных государствами и НПО;

c) необходимо в полной мере поддержать замечательное новаторское предложение правительств Бразилии и Франции о создании фонда для борьбы с голодом и нищетой во всем мире, представленное на пятьдесят девятой сессии Генеральной Ассамблеи;

d) добровольные руководящие принципы, касающиеся права на достаточное питание и принятые на международном уровне правительствами, необходимо теперь претворять в жизнь и включать в государственные программы развития в целях обеспечения продовольственной безопасности и сокращения масштабов нищеты. Следует организовать подготовку государственных должностных лиц и представителей неправительственных организаций, с тем чтобы распространять информацию о руководящих принципах и содействовать улучшению ситуации с реализацией права на питание;

e) основная ответственность за осуществление права на питание лежит на национальных правительствах. Как отмечается в Замечании общего порядка № 12 и в добровольных руководящих принципах, правительства должны уважать, защищать и осуществлять право на питание людей, проживающих на их территории. Планомерная реализация права на питание означает, что с течением времени уровни продовольственной безопасности должны постоянно повышаться. Произвольные и дискриминационные меры, которые лишают бедные слои населения доступа к своим ресурсам и достаточному питанию, являются нарушением права на питание. Необходимо предусмотреть надлежащие средства правовой защиты от любых нарушений и обеспечить всем доступ к правосудию;

f) правительства должны признать свои экстерриториальные обязательства в отношении права на питание. Они должны воздерживаться от осуществления какой бы то ни было политики или программ, которые могут негативно отразиться на праве на питание людей, проживающих за пределами их территории. Правительства должны уважать, защищать и содействовать осуществлению права на питание в других странах, в том числе с помощью своих решений, принимаемых при исполнении ими своих функций в ВТО, МВФ и Всемирном банке. Правительства должны обеспечивать согласованность на национальном и международном уровнях, поставив права человека во главу угла всей государственной политики;

g) то, что мы по-прежнему позволяем каждые пять секунд умирать от голода или от болезней, связанных с голодом, одному ребенку в возрасте до пяти лет, - это позор для человечества. Позор, что каждые четыре минуты один человек теряет зрение из-за нехватки витамина А. И позор, что в мире, который сегодня богаче, чем когда бы то ни было, число серьезно страдающих от недоедания людей возросло до 842 миллионов человек. Пришло время воплотить право на питание в жизнь.

Примечания

- ¹ WFP, 2004 World Hunger Map, Rome.
- ² FAO, *The State of Food Insecurity in the World 2004*.
- ³ Ibid.
- ⁴ This citation should read “unrestricted access”, not “free access”, as this was a mistranslation from French to English in the original report.
- ⁵ Josué de Castro, *The Geography of Hunger*, New York, 1952.
- ⁶ See <http://www.state.gov/documents>.
- ⁷ See <http://www.prosalus.es/derechoAI/deDerecho.asp>.
- ⁸ See <http://www.fian.org/>.
- ⁹ Amnesty International, “Starved of rights: human rights and the food crisis in the Democratic People’s Republic of Korea”, 2004.
- ¹⁰ http://www.jhsph.edu/PublicHealthNews/Press_Releases/PR_2004/Burnham_Iraq.html.
- ¹¹ <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A809-2004Nov20.html>.
- ¹² Campaign Against Sanctions on Iraq, *Denial of Water to Iraqi Cities*, Cambridge, United Kingdom, 2004.
- ¹³ GRAIN and Focus on the Global South, *Iraq’s new patent law: a declaration of war against farmers*, October 2004.
- ¹⁴ See <http://www.hrw.org/english/docs/2004/11/22/isrlpa9711.htm>.

- ¹⁵ Human Rights Watch, Human Rights News New York, 23 November 2004 at <http://www.hrw.org/english/docs/2004/11/22/isrlpa9711.htm>.
- ¹⁶ <http://www.jewishvoiceforpeace.org/press/releases/release112204.html>.
- ¹⁷ http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/docrep/007/J2969e/J2969e00.htm.
- ¹⁸ <http://www.fao.org/newsroom/en/news/2004/51709/index.html>.
- ¹⁹ The Landau report commissioned by President Jacques Chirac of France is entitled “New International Financial Contributions for Development” - A report by the working group chaired by Jean-Pierre Landau, September 2004.
- ²⁰ See www.righttofood.org.
- ²¹ Objective 7.4 of the World Food Summit Plan of Action.
- ²² See <http://www.fao.org/newsroom/en/news/2004/51653/index.html>.
- ²³ See Simma, Bruno and Alston, Philip, “The sources of human Rights Law: Custom, Jus Cogens, and General Principles” 12, 1992, *Australian Year Book of International Law*, Schermers, Henry G. and Niels M. Blokker, 1995, *International Institutional Law: Unity within Diversity*, The Hague, Martinus Nijhoff Publishers, third revised edition, pp. 824 and 998, and Skogly, S.I., *The Human Rights Obligations of the World Bank and the IMF*, chapter 4, London, Cavendish, 2001.
- ²⁴ IGOs that are not specialized agencies of the United Nations in accordance with article 63, are still under obligation to respect their member States’ obligations under the Charter as recognized in article 103.
- ²⁵ S. Skogly, “The obligation of international assistance and co-operation in the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights”, 2003, in M. Bergsmo (ed.), *Human Rights and Criminal Justice for the Downtrodden: Essays in Honour of Asbjørn Eide*, Dordrecht, Kluwer Law International, 2003, pp. 403-420.
- ²⁶ ILO World Commission on the Social Dimension of Globalization, *A Fair Globalization: Creating Opportunities for All*, 2004, para. 539.
- ²⁷ The European Court of Human Rights, *Loizidou* judgement of 23 March 1995, Series A. No. 310, p. 24, para. 62.
- ²⁸ International Council on Human Rights Policy, “Duties sans frontières. Human rights and global social justice”, 2003.

²⁹ FIAN, Brot für die Welt and the Evangelischer Entwicklungsdienst, *Extraterritorial State Obligations*, 2004. These organizations also presented a parallel report to the Committee on Economic, Social and Cultural Rights on compliance of Germany with its international obligations. See www.fian.org.

³⁰ 3D-Trade-Human Rights - Equitable Economy and Realizing Rights: The Ethical Globalization Initiative, *US and EU Cotton Production and Export Policies and Their Impact on West and Central Africa: Coming to Grips with International Human Rights Obligations*, 2004.

³¹ S. Skogly 2003, op. cit.

³² F. Coomans and M.T. Kamminga (editors), *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, 2004.

³³ See general comments Nos. 3, 12 and 15.

³⁴ See E/CN.4/Sub.2/1999/12.

³⁵ As stated by the European Court on Human Rights, human rights obligations do not stop when States are acting as members of international organizations. European Court on Human Rights, *Waite and Kennedy v. Germany*, 1999, para. 67. See also E. Petersmann, "Time for integrating human rights into the law of worldwide organizations. Lessons from European Integration Law for Global Integration Law". Jean Monnet Working Paper 7/01, Jean Monnet Programme Publication, 2001, p. 14.

³⁶ General comment No. 3 of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, para. 14.

³⁷ *Ibid.*, paras. 13-14.

³⁸ Committee on the Rights on the Child, general comment No. 3, para. 7.

³⁹ The Special Rapporteur underlines that States that have signed the Covenant, but not ratified it, have a minimum obligation to refrain from acts which would defeat its object and purpose. See Vienna Convention on the Law of Treaties, article 18.

⁴⁰ General comment No. 12, para. 36.

⁴¹ United Nations Millennium Declaration, paras. 2 and 19.

⁴² General comment No. 12, para. 36 (E/CN.4/Sub.2/1999/12), and para. 131. S. Skogly, 2003, op. cit., pp. 419-420.

⁴³ FIAN, Brot für die Welt and the Evangelischer Entwicklungsdienst, “Documentation in the form of a written report for the United Nations on the effect of German policies on social human rights in the South”, www.fian.org.

⁴⁴ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comment No. 12, para. 37, and general comment No. 15, para. 32.

⁴⁵ Friends of the Earth International, “Sale of the century? Peoples’ food sovereignty, Part 1 - the implications of current trade negotiations”, 2003. (www.foe.co.uk/resource/reports/qatar_food_sovereignty_1.pdf).

⁴⁶ See note 43 above.

⁴⁷ General comment No. 15, para. 33.

⁴⁸ It applies to customary international law norms, such as the prohibition of slavery, genocide, torture, crimes against humanity and war crimes. *Wiwa v. Royal Dutch Petroleum (Shell)*, *Bowoto v. ChevronTexaco*, *Doe v. Unocal*.

⁴⁹ General comment No. 12, para. 17.

⁵⁰ The Special Rapporteur notes that a 20:20 initiative was discussed during the World Summit for Social Development, in which donor countries would commit themselves to use 20 per cent of the aid for social priority areas, while developing countries would have to spend 20 per cent of their budget for social priority areas.

⁵¹ Only a few countries have achieved the goal of 0.7 per cent, notably the Netherlands, Sweden, Denmark, Norway and Luxembourg. As Matthew Craven rightly stated, “it would be a clear signal ... that a State was not committed to its obligation to assist other States if the amount of aid it provided to other States declined over a number of years”. M. Craven, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. A Perspective on its Development*, 1995, p. 150.

⁵² General comment No. 12, para. 38.

⁵³ General comment No. 12, para. 39.
