



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
27 August 2002
Russian
Original: English

Пятьдесят седьмая сессия

Пункт 111(b) предварительной повестки дня*

**Вопросы прав человека: вопросы прав человека,
включая альтернативные подходы в деле
содействия эффективному осуществлению
прав человека и основных свобод**

Право на питание

Записка Генерального секретаря**

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее доклад Специального докладчика Комиссии по правам человека по вопросу о праве на питание г-на Жана Зиглера в соответствии с резолюцией 56/155 Генеральной Ассамблеи от 15 февраля 2002 года.

* A/57/150.

** Настоящий доклад представляется с задержкой, поскольку Специальный докладчик ожидал поступления ответов на просьбы о разъяснении некоторых вопросов, затронутых в докладе.

Доклад Специального докладчика Комиссии по правам человека по вопросу о праве на питание

Резюме

Право на питание — это одно из прав человека, которое защищается международным правом. 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. Правительства несут юридическую ответственность за уважение, защиту и обеспечение права на питание.

Однако голод и хроническое недоедание по-прежнему обрекают миллионы людей на недостаточное развитие и смерть в раннем возрасте. Более 815 миллионов человек по-прежнему страдают от голода и хронического недоедания. Приблизительно 36 миллионов человек умирают каждый год непосредственно от голода или по другим причинам, косвенно связанным с ним. Каждые семь секунд от прямых или косвенных последствий голода умирает ребенок в возрасте до 10 лет. Плохое питание наносит детям непоправимый ущерб — клетки мозга не развиваются, происходит замедление физического развития и дети слепнут и становятся подверженными заболеваниям. Голодные люди обречены на маргинальное состояние в условиях голода и нищеты, которое передается из поколения в поколение.

Все это происходит в мире, который, как никогда в прошлом, богат и уже производит больше продовольствия, чем необходимо для того, чтобы накормить население мира. Голод не неизбежен; голод — результат действий или бездействия человека. Вызывающий чувство разочарования вывод Всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия касается того, что за прошедшие пять лет мало что сделано для выполнения обязательства сократить наполовину число жертв голода к 2015 года. В Риме был достигнут лишь незначительный прогресс, за исключением ряда небольших, но важных изменений в заключительной Декларации Встречи на высшем уровне. В Декларации правительства признали право на питание и согласились разработать комплекс добровольных руководящих принципов, предназначенных для реализации права на питание. По мнению Специального докладчика, для укрепления концепции права на питание при помощи этого процесса необходимо обеспечить все большую подотчетность правительств за выполнение тех обещаний, которые они принимают на себя на международных встречах на высшем уровне, поскольку принятие мер в целях сокращения масштабов голода становится юридическим обязательством, а не просто политическим выбором.

Хотя, по мнению Специального докладчика, международное сотрудничество имеет важное значение, основная обязанность за реализацию права на питание лежит на правительствах стран. На этом уровне важное значение имеет доступ к земле, и аграрная реформа должна являться одним из ключевых элементов правительственных стратегий, предназначенных для сокращения масштабов нищеты. Во многих частях мира люди находятся на грани выжива-

Хотя, по мнению Специального докладчика, международное сотрудничество имеет важное значение, основная обязанность за реализацию права на питание лежит на правительствах стран. На этом уровне важное значение имеет доступ к земле, и аграрная реформа должна являться одним из ключевых элементов правительственных стратегий, предназначенных для сокращения масштабов нищеты. Во многих частях мира люди находятся на грани выживания по той причине, что они не располагают землей, или по той причине, что их владения столь малы, что они не могут обеспечить для себя надлежащий уровень жизни. Аграрная реформа должна носить справедливый, беспристрастный и транспарентный характер.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–6	4
II. Всемирная встреча на высшем уровне по проблемам продовольствия: пять лет спустя	7–21	5
III. Доступ к земле, аграрная реформа и право на продовольствие	22–42	11
IV. Выводы и рекомендации	43–47	19

I. Введение

1. Мандат Специального докладчика по вопросу о праве на питание был определен Комиссией по правам человека в ее резолюции 2000/10 от 17 апреля 2000 года и резолюции 2001/25 от 20 апреля 2001 года. Выполняя свой мандат, Специальный докладчик сообщал о своей деятельности путем представления двух общих докладов и одного доклада о страновой миссии (по Нигеру) Комиссии по правам человека и двух докладов Генеральной Ассамблее. Эти доклады Специального докладчика предназначаются для создания сводного издания, при этом каждый доклад основывается на концептуальных и практических достижениях предыдущего доклада.

2. Для целей настоящего доклада Специальный докладчик подтверждает авторитетное определение права на питание, содержащееся в общем замечании 12 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, в котором отмечается, что «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»¹. На основе этого общего замечания Специальный докладчик дополнительно определяет право на питание следующим образом:

«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»².

3. Несмотря на все более широкое признание права на питание, в мире по-прежнему насчитывается 815 миллионов человек, страдающих от голода и острого хронического недоедания каждый день³. Согласно оценкам Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО), большинство жертв голода (777 миллионов человек) проживают в развивающихся странах, 27 миллионов человек — в странах с переходной экономикой и 11 миллионов человек — в промышленно развитых странах. Более 33 процентов детей самого младшего возраста в Африке страдают от последствий постоянного, острого хронического недоедания в форме задержек физического развития. В Южной Азии почти один из каждых четырех жителей страдает от хронического недоедания, и 70 процентов детей мира с задержками в развитии проживают в Азии. Каждые семь секунд в мире непосредственно или опосредованно от голода умирает один ребенок в возрасте до 10 лет⁴. Большинство случаев детской смертности непосредственно связано с обусловленными плохим питанием заболеваниями.

4. В момент подготовки этого доклада в июле 2002 года голод угрожал 10,2 млн. человек в южной части Африки⁵. Широкомасштабный голод или острая нехватка продовольствия уже отмечаются в Малави, Замбии, Зимбабве, Лесото и Анголе. Согласно ФАО, 16 стран Африки сталкиваются с чрезвычайными продовольственными ситуациями в 2002 году в результате засухи, наводнений и войны³. В остальных районах мира тяжелая продовольственная ситуация

отмечается в Корейской Народно-Демократической Республике, Афганистане и Монголии, и она вызывает беспокойство в Чечне и на оккупированных палестинских территориях. Народ Аргентины, Сальвадора и ряда районов Гватемалы и небольших государств островов Кука и Тонги также страдает от нехватки продовольствия.

5. В момент подготовки доклада в Риме завершилось проведение конференции под названием «Всемирная встреча на высшем уровне по проблемам продовольствия: пять лет спустя». Наиболее четкий и потрясающий вывод Встречи на высшем уровне касался того, что удалось добиться лишь незначительного прогресса в деле достижения установленной в 1996 году на Всемирной встрече на высшем уровне по проблемам продовольствия цели сократить к 2015 году наполовину число жертв голода и людей, страдающих от хронического и острого недоедания. Во многих странах, прежде всего в Африке, ситуация ухудшается, а не улучшается. На протяжении последних шести лет масштабы голода увеличились в Афганистане, Бангладеш, Демократической Республике Конго, Кении, Корейской Народно-Демократической Республике, Индии, Ираке, Объединенной Республике Танзании и Уганде. Однако голод распространен не только в развивающихся странах: многие развитые страны также сообщают о том, что среди их самых малоимущих групп населения также не обеспечена продовольственная безопасность.

6. Несмотря на основополагающее значение ликвидации голода, на Встрече на высшем уровне удалось добиться лишь незначительного прогресса. Однако в заключительной Декларации Встречи на высшем уровне имеются небольшие, но важные и основополагающие позитивные обнадеживающие элементы. Сперва в настоящем докладе рассматривается ход Всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия: пять лет спустя. Затем в нем анализируются вопросы, касающиеся доступа к земле и аграрной реформы, в качестве одной из ключевых стратегий для обеспечения права на питание, прежде всего в развивающихся странах. В заключение Специальный докладчик предлагает ряд выводов и рекомендаций.

II. Всемирная встреча на высшем уровне по проблемам продовольствия: пять лет спустя

7. Генеральная Ассамблея и Комиссия по правам человека поручили Специальному докладчику «внести эффективный вклад в среднесрочный обзор осуществления Римской декларации о Всемирной продовольственной безопасности и Плана действий Всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия»⁶. Для выполнения этой просьбы Специальный докладчик подготовил ряд рекомендаций и представил заявление Управлению Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека и секретариату ФАО до проведения Всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия: пять лет спустя. Он также участвовал в работе Встречи на высшем уровне в Риме в его качестве Специального докладчика по вопросу о праве на продовольствие. ФАО организовала дополнительное мероприятие по вопросу о праве на продовольствие, на котором Специальный докладчик выступил в качестве основного оратора. В настоящем разделе рассматривается

нынешнее положение, прогресс с 1996 года и мероприятия, проходившие в рамках Встречи на высшем уровне.

8. Всемирная встреча на высшем уровне по проблемам продовольствия: пять лет спустя проходила в Риме в июне 2002 года с целью обзора прогресса в деле выполнения обязательств, принятых на Встрече на высшем уровне по проблемам продовольствия 1996 года. Основное обязательство, принятое правительствами в 1996 году, предусматривало сокращение наполовину числа жертв голода к 2015 году. Однако четкий и потрясающий вывод Встречи на высшем уровне 2002 года заключался в том, что в деле достижения этой цели удалось добиться незначительного прогресса. Согласно ФАО, сейчас, когда прошло пять лет, по-прежнему насчитывается 815 миллионов голодающих людей. С учетом нынешних медленных темпов прогресса для сокращения наполовину масштабов голода соответствующую деятельность придется осуществлять по крайней мере до 2030 года⁷. Однако положение еще хуже, чем это предполагают совокупные статистические данные. Если не учитывать впечатляющий прогресс Китая, то масштабы голода в мире увеличились с 1996 года. Согласно данным Международного исследовательского института по разработке продовольственной политики, без учета Китая, в 90-е годы число голодающих или хронически недоедающих людей фактически увеличилось на 40 миллионов человек. К числу тех стран, в которых увеличилась численность недоедающего населения, относятся Афганистан, Бангладеш, Демократическая Республика Конго, Индия, Ирак, Кения, Корейская Народно-Демократическая Республика, Объединенная Республика Танзания и Уганда. В Африке положение в большинстве стран сегодня хуже, чем 10 лет назад⁸. В среднем третья часть всех жителей стран Африки к югу от Сахары страдают от острого хронического голода и недоедания. По сообщениям ФАО, из 91 страны, представившей доклад о ходе выполнения ими обязательств, принятых в 1996 году, «практически ни одна» не может утверждать о достижении существенного прогресса⁹.

9. Несмотря на основополагающее значение ликвидации голода, лишь две страны — члена Организации экономического сотрудничества и развития были представлены на Встрече на высшем уровне премьер-министрами, хотя многие развивающиеся страны были представлены там главами государств или премьер-министрами. Заключительная Декларация Встречи на высшем уровне¹⁰, принятая после трех дней активных переговоров, разочаровала в плане предложенных решений проблемы голода в мире, и в ней признавалось, что достичь цели сокращения наполовину масштабов голода к 2015 году вряд ли удастся с учетом нынешних темпов прогресса. Предлагается мало конкретных решений для активизации деятельности, за исключением стимулирования свободной торговли и биотехнологического прогресса. Однако эти элементы оказались очень противоречивыми в ходе переговоров между представителями различных правительств, принимая во внимание различные оценки их потенциального воздействия на положение голодающего населения. В ходе переговоров по тексту заключительной Декларации также активно обсуждалась концепция права на питание. Правительства ряда стран пытались заменить концепцию права на питание концепцией продовольственной безопасности. Однако, как отмечал до этого Специальный докладчик, концепция права на питание носит гораздо более основательный характер по сравнению с концепцией продовольственной безопасности. Право на питание включает все элементы продовольственной безопасности — в том числе наличие, доступность и исполь-

зование продовольствия, — а также выходит за рамки концепции продовольственной безопасности, поскольку в ней подчеркивается принцип подотчетности. В рамках учитывающего права подхода основное внимание уделяется тому факту, что обеспечение прогресса в деле сокращения масштабов нищеты является юридическим обязательством, а не просто предпочтением или выбором.

10. В конечном счете, после активных переговоров, право на питание было подтверждено в заключительной Декларации, и правительства постановили разработать комплекс добровольных руководящих принципов в отношении права на питание. В третьем пункте преамбулы заключительной Декларации подтверждается «право всех людей на доступ к безопасному и полноценному питанию», а в пункте 10 содержится призыв создать межправительственную рабочую группу для разработки в течение последующих двух лет комплекса «добровольных руководящих принципов... в целях обеспечения постепенной реализации права на адекватное и достаточное питание». Эти важные изменения позволяют в определенной мере надеяться на успех борьбы с голодом. Специальный докладчик признает усилия ряда стран и групп, прежде всего Группы 77, Норвегии, Швейцарии, Германии, Франции, Кубы и Венесуэлы, активно выступавших за включение права на питание и добровольных руководящих принципов по вопросу о праве на питание.

11. Хотя добровольные руководящие принципы не являются кодексом поведения, за который выступали многие государства и неправительственные организации, это все же является важным шагом вперед. Процесс разработки руководящих принципов может улучшить понимание правительствами концепции права на питание. Разработка таких руководящих принципов обеспечит важную основу для подтверждения важного значения прав человека в борьбе против голода и недоедания и для улучшения понимания международных обязательств в отношении права на питание. Этот процесс также послужит важным форумом для обсуждений и обмена опытом по вопросам борьбы с голодом и для разъяснения права на питание в соответствии с тем, как это было обещано в цели 7.4 Плана действий 1996 года. По мнению Специального докладчика, руководящие принципы могли бы быть столь же важными, что и кодекс поведения, в том случае, если содержание руководящих принципов обеспечило бы их эффективность и реальную предметность. Специальный докладчик выражает признательность за то, что ФАО предложила ему участвовать в разработке руководящих принципов на протяжении следующих двух лет¹¹.

12. Что необходимо сделать на протяжении следующих двух лет для разработки этих руководящих принципов? В пункте 10 заключительной Декларации говорится, что руководящие принципы должны быть подготовлены ФАО в тесном сотрудничестве с соответствующими договорными органами, учреждениями и программами системы Организации Объединенных Наций. Роль и полномасштабное участие Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека будет иметь важное значение для полного учета этих руководящих принципов в положениях о правах человека. Эти руководящие принципы также должны разрабатываться при всестороннем участии всех заинтересованных сторон. Это означает, что государства, а также другие субъекты, включая частный сектор и неправительственные организации, будут играть важную роль. Необходимо обеспечить полномасштабный процесс участия всех заинтересованных сторон в разработке руководящих принципов.

13. Предложения участников Специального мероприятия по вопросу о праве на продовольствие, организованного ФАО на Всемирной встрече на высшем уровне по проблемам продовольствия, послужат полезным руководством при определении содержания руководящих принципов, включая¹²:

- a) подтверждение существующих правовых обязательств:
 - i) подтверждение значения общего замечания 12 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам;
- b) международные обязательства государств:
 - i) обязательства на национальном уровне;
 - ii) экстранациональные обязательства государств;
- c) практические руководящие принципы для национального осуществления:
 - i) рамочные законы;
 - ii) законодательство;
 - iii) стратегия осуществления;
 - iv) контрольные показатели и индикаторы;
 - v) механизмы контроля;
 - vi) средства исправления положения и подотчетность;
- d) международные обязательства и обязанности других субъектов:
 - i) международные организации;
 - ii) частный сектор;
 - iii) неправительственные организации;
- e) положения о контроле:
 - i) механизм Комитета по продовольственной безопасности для контроля за соблюдением выполнения обязательств;
 - ii) использование существующих контрольных механизмов, таких, как Комитет по экономическим, социальным и культурным правам.

14. Основное место в этих руководящих принципах должны занимать национальные обязательства с учетом того, что основная ответственность за уважение, защиту и реализацию права на питание граждан лежит на правительствах стран. В то же время также будет важно рассмотреть обязательства и обязанности негосударственных субъектов, включая международные организации и частный сектор. Кроме того, будет необходимо определить экстранациональные обязательства государств (т.е. обязательства государств по отношению к гражданам других стран). Специальный докладчик разработает концептуальное и практическое понимание этих новых и важных областей в его следующем докладе Комиссии по правам человека. Он проанализирует вопросы обязательств и обязанностей негосударственных субъектов — международных организаций, таких, как Всемирный банк и Международный валютный фонд, и субъектов частного сектора, таких, как транснациональные корпорации, — в соответст-

вии с международными нормами прав человека. Он также рассмотрит экстранациональные обязательства, закрепленные в международных нормах прав человека, в соответствии с которыми государство должно уважать право на питание граждан других стран.

15. Что касается экстранациональных обязательств, то ясно, например, что срочно необходимо уделить внимание воздействию деятельности государства на граждан других стран. Во все более глобализируемом мире действия одного правительства могут часто иметь последствия для права на питание жителей другой страны. Это со всей определенностью ясно в случае международной торговли сельскохозяйственной продукцией. Международные нормы прав человека уже содержат четкую основу для таких внешних обязательств. Из всех прав человека право на питание уже предусматривает одно из самых четких и решительных обязательств в отношении международного сотрудничества в сфере международных норм прав человека¹³. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам также подчеркнул, 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»¹⁴.

16. Специальный докладчик будет работать над определением экстранациональных обязательств в его следующем докладе на основе обязательства уважать, защищать и обеспечивать право на питание. Например, в контексте экстранациональных обязательств обязательство *уважать* право на питание будет означать, например, что государства не должны предпринимать действия, которые будут отрицательно сказываться на праве на питание жителей другой страны, и должны обеспечивать, чтобы их торговые отношения не нарушали право на питание жителей других стран. Обязательство *защищать* подразумевает, что на государствах лежит обязанность регулировать деятельность их компаний и корпораций, которые действуют в других странах, в целях предупреждения нарушений. Обязательства *содействовать* доступу к продовольствию и предоставлять необходимую помощь — в тех случаях, когда это требуется, — также имеют важное значение, но носят наиболее противоречивый характер. По мнению Специального докладчика, по крайней мере государства должны выполнять взятые на себя обязательства в плане оказания помощи в целях развития. Например, хотя государства подтвердили установленную на Всемирной встрече на высшем уровне в интересах социального развития в Копенгагене в 1995 году цель выделять 0,7 процента валового национального продукта для оказания помощи в целях развития, лишь немногие из них серьезно относятся к этому обязательству. В период с 1990 года по 1999 год доля валового национального продукта, выделяемая для оказания помощи в целях развития, на деле сократилась с 0,33 процента до 0,25 процента в странах — членах ОЭСР⁹. Лишь несколько стран достигли цели на уровне 0,7 процента — Нидерланды, Швеция, Дания, Норвегия и Люксембург.

17. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам также заявил, что международные обязательства в рамках права на питание означают, что 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. Продовольствие никогда не должно использоваться в качестве инструмента политического и экономического давления»¹⁵. В Венской декларации о правах

человека 1993 года государства-участники подтвердили, что «продовольствие не должно использоваться в качестве инструмента политического давления»¹⁶. По мнению Специального докладчика, этот принцип должен соблюдаться всегда. Например, он считает, что долговременная односторонняя блокада Кубы является нарушением этого обязательства. Этому же мнению придерживалась Генеральная Ассамблея в прошлом году, когда десятый год подряд она приняла 173 голосами против 3 резолюцию, осуждающую односторонние санкции в отношении Кубы и содержащую призыв положить конец торговому эмбарго. Продовольственная ситуация на Кубе стала еще более трудной после 11 сентября 2001 года, поскольку Куба была включена в список государств «оси зла» и эмбарго было ужесточено¹⁷.

18. По мнению Специального докладчика, добровольные руководящие принципы должны разъяснить обязательства государств, как в отношении их собственных граждан, так и в отношении граждан других стран (экстранациональные обязательства), а также обязательства негосударственных субъектов. Процесс подготовки руководящих принципов будет поэтому одним из важных элементов укрепления понимания права на питание. Специальный докладчик признает, что некоторые государства и многие неправительственные организации (НПО) испытывали чувство разочарования в связи с тем, что было отклонено их предложение о подготовке международного кодекса поведения, вместо которого был достигнут более слабый компромиссный вариант, касающийся добровольных руководящих принципов, однако, по его мнению, эти руководящие принципы могут быть столь же эффективными.

19. Специальный докладчик признает определенную слабость заключительной Декларации Всемирной встречи на высшем уровне, прежде всего акцент на свободную торговлю и биотехнологию в качестве основных средств сокращения масштабов голода. Сами по себе свободная торговля и биотехнология вряд ли смогут решить проблему голода в мире, а иногда они могут препятствовать реализации права на питание, что Специальный докладчик разъяснял в предыдущих докладах. Свободная торговля и биотехнология были предметом резкой критики неправительственных организаций и общественных движений из стран всего мира, которые участвовали в работе совещания гражданского общества под названием «Форум неправительственных организаций/организаций гражданского общества по вопросу продовольственного суверенитета», который проходил одновременно с официальными заседаниями Всемирной встречи на высшем уровне 2002 года в Риме. Эти общественные движения и неправительственные организации представили альтернативные варианты политики, в том числе предусматривающие развитие мелкомасштабного фермерского хозяйства, местного производства и агроэкологических методов, и концепцию продовольственного суверенитета. По мнению Специального докладчика, на международном уровне необходимо уделять большее внимание этим предложениям в целях серьезного рассмотрения проблемы голода в мире. Он поддерживает концепцию продовольственного суверенитета, определенную на Форуме неправительственных организаций/организаций гражданского общества по вопросу продовольственного суверенитета.

20. На этом Форуме была определена концепция продовольственного суверенитета, включающая ряд ключевых элементов. К их числу относится поощрение производства продовольствия для внутреннего и местного рынков с использованием агроэкологических крестьянских и семейных фермерских хо-

зайств, обеспечение справедливых цен, доступа к земле и другим важным ресурсам, признание роли женщин в деле производства продовольствия и обеспечения доступа к ресурсам, поощрение общинного контроля над производительными ресурсами, обеспечение защиты семян от патентования, поощрение моратория на использование генетически измененных сортов и культур с учетом опасности для генетического разнообразия и увеличение государственных капиталовложений в целях поддержки процесса предоставления полномочий и развития производственной деятельности на уровне семей и общин¹⁸.

21. Эта альтернативная модель обеспечивает важное руководство в деле реального рассмотрения вопросов голода и хронического недоедания в мире и выполнения государствами принятых обязательств. Специальный докладчик более подробно проанализирует концепцию продовольственного суверенитета в его будущих докладах. Однако ясно, что уделение основного внимания праву людей на питание и производству продовольствия будет иметь основополагающее значение для сокращения масштабов голода. Доступ к земле является одним из важных компонентов этой модели, и вопрос о нем рассматривается в следующей главе.

III. Доступ к земле, аграрная реформа и право на продовольствие

22. Специальный докладчик считает, что доступ к земле является одним из основных элементов, необходимых для искоренения голода в современном мире. Это означает, что политические варианты, такие, как аграрные реформы, должны играть важную роль в рамках стратегий в области продовольственной безопасности стран, в которых доступ к земле имеет важнейшее значение. Очень часто аграрная реформа недооценивается как устаревший и неэффективный политический вариант, однако имеющиеся свидетельства такой вывод не подкрепляют.

23. Голод, как и нищета, все еще в основном является проблемой сельских районов. Из 1,2 миллиарда человек, находящихся в условиях крайней нищеты в современном мире, 75 процентов живут и работают в сельских районах¹⁹. Многие сельские жители сталкиваются с проблемой голода либо потому, что они не имеют земли, не имеют гарантированных прав или имеющиеся у них участки являются столь маленькими, что на них нет возможности выращивать достаточно продуктов питания, чтобы прокормиться. Примерно 100 миллионов семей, занятых сельским хозяйством, или 500 миллионов человек, в наименее развитых странах не имеют земли²⁰. Эти 500 миллионов человек, не имеющих земли, относятся к числу самых неимущих жителей земли. Они образуют значительную долю сельскохозяйственного населения Индии, Бангладеш, Пакистана, Филиппин, Индонезии, Южной Африки, Кении, Зимбабве, Малави, Бразилии, Гватемалы, Гондураса и некоторых других стран²⁰. Большинство этих людей работают в качестве фермеров-арендаторов или сельскохозяйственных рабочих, не имея собственности или аналогичных собственности прав владения на землю, которую они обрабатывают. Фермеры-арендаторы обычно платят высокую арендную плату, и право использования ими этой земли от сезона к сезону отнюдь не является гарантированным. Сельскохозяйственные рабочие

обычно работают за очень низкую плату и часто должны мигрировать, переходя от одной негарантированной неформальной работы к другой¹⁹.

24. Нищета в сельских районах часто бывает связана с крайним неравенством в том, что касается доступа к земле¹⁹. Доступ к земле зачастую имеет основополагающее значение для обеспечения доступа к продовольствию и доступа к средствам жизнеобеспечения и таким образом к свободе от голода. В то же время во многих странах собственность на землю является в значительной степени концентрированной. В некоторых случаях часть такой земли может даже оставаться непродуктивной. Например, в Бразилии 2 процента землевладельцев имеют в своей собственности 56 процентов от общей площади находящейся в частном владении земли, и большая часть этой земли не используется или используется лишь в минимальной степени как выгонные пастбища²¹. Хотя концентрация земли часто является результатом исторического наследия колониализма, рабства и эксплуатации, это исторически сформировавшееся неравенство нередко сохраняется и сегодня, что объясняется нежеланием элиты землевладельцев проводить перераспределение и программы аграрной реформы. В то же время сохранение крайне высокой концентрации собственности на землю и большая степень неравенства в особой степени негативно проявляется в большинстве развивающихся стран, в которых земля (наряду с рабочей силой) является основополагающим фактором производства.

25. Программы аграрной реформы, когда они способствуют проведению по-настоящему трансформативных изменений, оказываются весьма успешными в деле сокращения масштабов нищеты и неравенства во многих странах. Аграрные реформы в Японии, Республике Корея, китайской провинции Тайвань, Китае и Кубе признаются как фактор, в значительной степени влияющий на сокращение масштабов нищеты и голода и способствующий экономическому росту¹⁹. Аграрные реформы являются наиболее успешными, когда земельная реформа радикальным образом уменьшает неравенство в области распределения земли, сопровождается обеспечением достаточного доступа к другим вводимым факторам производства и когда преодолеваются политические препятствия на пути реформы. Исключительно важными элементами успешных реформ также являются должным образом оформленные титулы на право собственности, аккуратно регистрируемые записи актов передачи земли, эффективные и разумные организационные структуры управления земельными ресурсами (которые достаточно хорошо финансируются и некоррупционированы)²². Кроме того, очевидно, что в рамках аграрной реформы земля сама по себе это еще не все. Зачастую для обеспечения устойчивых средств к существованию качество земли имеет столь же большое значение, как и ее количество. Доступ к земле всегда должен сопровождаться эффективным доступом к другим производственным ресурсам, включая доступ к воде, кредитам, транспортным средствам, информационным услугам и другим инфраструктурным факторам.

26. В 70-е годы было объявлено о «смерти» аграрной реформы и в 80-е и начале 90-х годов по осуществлению программ земельной реформы широкомасштабных усилий не прилагалось, но недавно вопрос о земельной реформе вновь оказался на международной повестке дня²³. Существенное влияние на возрождение земельной реформы имели социальные движения. Как указывает ФАО, «в первую очередь земельная реформа вновь встает на повестку дня, поскольку этого добиваются группы сельского населения»²². Земельной реформе вновь стало уделяться центральное внимание вследствие движений безземель-

ных крестьян в различных странах третьего мира и широко известных связанных с земельным вопросом конфликтов в Зимбабве, Южной Африке, Колумбии, Бразилии, Мексике, на Филиппинах, в Индонезии и в других странах²⁴. Неправительственные организации, ведущие борьбу с голодом, такие, как «Фудферст» и сеть информации и практической деятельности по удовлетворению приоритетных потребностей в продовольствии, заявляют, что «доступ к сельскохозяйственной земле является одним из основополагающих прав человека сельского населения и что крайне неравномерное распределение земли является одной из наиболее широко распространенных глубинных причин возникновения явления нищеты и разорения во многих странах мира»²⁴. В докладе ФАО признается, что в настоящее время существует «новая потребность в контексте установления социального контракта между лицами, проживающими в сельской местности, и их правительством — потребность в правах. ... Действительно, в основном движения за проведение земельной реформы, зарождающиеся на низовом уровне, представляют собой стремление обеспечить права, уже гарантированные в национальном праве и законодательстве, но никогда эффективным образом не применяемые»²².

27. Земельная реформа также вновь оказалась в повестке дня в силу более широкого признания экономических и политических выгод земельной реформы. По данным Международного фонда сельскохозяйственного развития (МФСР), земельная реформа заметно сокращает масштабы нищеты в тех случаях, когда она проводится успешно, и укрепление равенства в области землевладения ассоциируется с более быстрым общим ростом¹⁹. Она также помогает уменьшать уязвимость в отношении долгосрочного и краткосрочного голода. В настоящее время становится все более ясно, что продуктивность сельского хозяйства является более высокой на мелких фермах, а не на крупных. Хотя крупные фермы могут получать выгоду за счет эффекта масштаба, заявления о том, что мелкие фермы являются менее продуктивными, не соответствуют действительности. Согласно информации, содержащейся в докладе Всемирного банка, «данные свидетельствуют о резком снижении уровня дохода на акр земли по мере увеличения размера ферм, причем продуктивность ферм, относящихся к категории самых крупных, не составляет и половины от самых маленьких ферм»²⁵. Кроме того, фермеры, владеющие землей или имеющие гарантированное землепользование, скорее станут производить инвестиции в свою землю, способствующие повышению эффективности экологической консервации. Всемирный банк также признал важность уменьшения масштабов неравенства в мире и предлагает государствам принимать активные меры по обеспечению перераспределения, например в форме земельной реформы — «классической формы перераспределения, которая может быть весьма эффективной»²⁶.

28. Мелкомасштабные фермы как правило используют больше физического труда, чем высокотехнологичные, механизированные крупные фермы, тем самым создавая большее число рабочих мест в сельском хозяйстве. Это в свою очередь также создает и более широкие несельскохозяйственные возможности, поскольку широкая база сельскохозяйственных семей, получающих выгоду от земельной реформы, имеет большие доходы и выходит на рынок для приобретения различных производимых на местах товаров и услуг²⁰. Результаты многих исследований свидетельствуют о том, что лишь земельная реформа обладает потенциалом для решения проблемы хронической безработицы во многих

развивающихся странах²⁴. Поскольку на мелких фермах бывает занято большее число рабочих и они являются менее интенсивными с точки зрения вкладываемого капитала, лишь земельная реформа сможет замедлить стремительную урбанизацию и обратить вспять миграцию из сельских районов в города. В Бразилии в результате исследования Бразильского института социально-экономического анализа было установлено, что размер расходов правительства Бразилии по поддержанию населения городских трущоб или «фавелас» — включая услуги и инфраструктуру — за один месяц превысит сумму годовых расходов по легализации пользователей земли в форме выкупа и экспроприации земли²⁴. В этой связи потенциальные расходы, связанные с аграрной реформой, должны сравниваться с другими расходами, включая безработицу в городских районах и обостряющиеся социальные конфликты.

29. В настоящее время широко признано, что земельные реформы в Японии, Республике Корея, Тайване, Китае и Кубе в значительной степени повлияли на сокращение масштабов нищеты и голода и на активизацию экономического роста²⁷. В Индии наибольшего сокращения масштабов нищеты в 1958–1992 годах добились штаты, которые проводили земельную реформу¹⁹. В целом по итогам результатов аграрных реформ, проводившихся более чем в 60 странах после окончания второй мировой войны, можно сказать, что земельная реформа приносит результаты в тех случаях, когда реформы приводят к настоящей «трансформации» и подлинному перераспределению, когда качественная земля действительно распределяется среди неимущих слоев населения и разрушаются сельские силовые структуры. И наоборот, в тех случаях, когда бенефициарам отдавалась лишь земля низкого качества или оставались в неприкосновенности сельские силовые структуры, действующие против бедноты, особого влияния на положение дел в области неравенства, нищеты или голода отмечено не было²⁴. Например, в большей части Латинской Америки, хотя программы земельной реформы принесли пользу значительному числу бедных сельских семей, во многих странах они не привели к «трансформации», поскольку правительства не могли или не хотели проводить такие же повсеместные реформы, какие проводились в Азии (за исключением Кубы и новых реформ в Венесуэле). В Латинской Америке по-прежнему существует самое несправедливое распределение земли в мире²².

30. Доступ к земле и аграрная реформа должна образовать один из основных элементов права на продовольствие. Юридическая основа этого уже ясна в тексте Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. В пункте 2(а) статьи 11 государства обязались проводить «усовершенствование или реформу аграрных систем таким образом, чтобы достичь наиболее эффективного освоения и использования природных ресурсов». С учетом этого становится все более понятным, что мелкие фермы являются более эффективными, чем крупные, и лучше обеспечивают охрану окружающей среды¹⁹, это может признаваться как поощрение аграрной реформы в целях содействия организации мелкомасштабного сельскохозяйственного производства. В Общем замечании 12, авторитетное толкование права на продовольствие Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, разъясняет, что право на продовольствие требует физического и экономического доступа к ресурсам. В замечании признается, что доступ к продовольствию вытекает либо из доступа к доходам, либо из доступа к таким продуктивным ресурсам, как земля. В нем говорится, что уязвимые группы населения, включая безземельное население,

нуждаются в особом внимании и что коренное население и женщины должны получить возможности осуществлять право наследования и собственности на землю. Ясно также, что правительства должны уважать, защищать и обеспечивать доступ к земле. Обязанность правительств уважать право на продовольствие означает, что государство не должно осуществлять никаких действий, которые могли бы ограничить доступ к продовольствию. В этой связи выдворение с земли без достаточной компенсации представляет собой нарушение права на продовольствие²⁸.

31. Права женщин на землю и собственность также охраняются в соответствии с Конвенцией о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. В статье 14.2 запрещается дискриминация женщин в сельских районах и предусмотрено требование об обеспечении равного к ним отношения в контексте земельной и аграрной реформы. В статье 16.1(h) предусмотрено равноправие в отношении владения имуществом. Тем не менее, несмотря на юридические и зачастую конституционные права во многих странах, женщины по-прежнему сталкиваются с серьезными препятствиями в том, что касается наследования и покупки земли и контроля над ней, несмотря на то, что в настоящее время широко признано, что женщины производят 60–80 процентов от общего объема сельскохозяйственной продукции в развивающихся странах и играют исключительно важную роль в деле обеспечения продовольственной безопасности домашних хозяйств²⁹. Кроме того, в рамках программ распределения земли по-прежнему предполагается, что получателями в основном будут не женщины, а мужчины. Для обеспечения успеха аграрных реформ такое положение должно быть изменено. Традиционные формы прав землевладения и землепользования должны более широко признаваться и пониматься. Права коренных народов на землю защищаются положениями статей 13–19 Конвенции Международной организации труда 1989 года о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни. Права коренных народов на землю также предусмотрены в контексте права на продовольствие в Общем замечании 12 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам. В настоящее время Рабочей группой Комиссии по правам человека также разрабатывается проект Декларации о правах коренных народов, которая будет обеспечивать большую степень защиты прав коренных народов на землю, когда она вступит в силу. Ясно, что земля, которая традиционно была занята и использовалась коренными народами, часто захватывается, нередко при помощи различных форм насилия и дискриминации, и что средства гарантирования эффективной защиты их прав собственности и владения имеют основополагающее значение.

32. Права собственности, как правило, пользуются четкой защитой в соответствии с положениями конституций и текстов законов многих стран. Однако во многих случаях существуют острые трения между защитой прав собственности и требованием осуществления права на землю, на доступ к земле или к проведению аграрной реформы. Защита прав собственности может означать защиту крупных, концентрированных землевладений и, таким образом, может быть препятствием для аграрной реформы. В различных странах такая правовая напряженность разрешается различными способами. Например, в статье 5 конституции Бразилии предусмотрена защита прав собственности, но только в той степени, в которой собственность выполняет свою социальную функцию, определенную в статье 186. Если собственность на землю не отвечает этому критерию социальной функции (что обычно означает, что она активно не воз-

делывается), то такая земля может быть экспроприирована государством для целей аграрной реформы. Экспроприированная земля должна передаваться сельским работникам или сельским фермерам, которые не имеют доступа к достаточным земельным ресурсам, чтобы они могли себя прокормить³⁰.

33. Тем не менее все еще сохраняются проблемы, связанные с практическим осуществлением таких различий между правами собственности и правом на землю в Бразилии, как в этом мог убедиться Специальный докладчик во время своей поездки в Бразилию в марте 2002 года³¹. В последние годы осуществление аграрной реформы в Бразилии ускорилось, однако все еще остаются значительные проблемы в связи с воплощением в жизнь конституционных обязательств. Результатом низких темпов осуществления аграрной реформы и сохраняющегося нежелания элиты землевладельцев в некоторых областях страны идти ей навстречу стало возникновение одного из наиболее значимых крестьянских движений за последнее время — Движения безземельных работников. Причины медленных темпов аграрной реформы многообразны, однако некоторые из них имеют особое значение. Например, в некоторых регионах сохраняется квазифеодальная система, когда элита контролирует большие участки земли для сохранения политической власти, хотя эта земля часто не возделывается. Движение безземельных работников все активнее пытается занимать земли, которые не обрабатываются, и добивается осуществления конституционного положения, позволяющего производить экспроприацию земли. В то же время консервативная юридическая система часто выступает в защиту имущественных прав землевладельцев и против требований в отношении прав на землю, выдвигаемых крестьянами, даже в тех случаях, когда земля не возделывается, не признавая тем самым фактор социальной функции, предусмотренный в конституции Бразилии. Новый закон также ограничивает возможности Движения безземельных работников в том, что касается занятия земли и требования экспроприации, предусматривая, что занятая земля не может рассматриваться на предмет экспроприации по крайней мере в течение двух лет после окончания ее занятия³². Требования о проведении аграрной реформы часто подавляются силой. Хотя аграрная реформа принимается как обязанность правительства, все чаще она не рассматривается как право, осуществления которого могут требовать сами сельские работники.

34. Для людей, входящих в Движение безземельных работников, на карту часто оказываются поставлены не только средства к существованию, но также средства ведения достойной человека жизни³³. В то же время важно признать, что во многих странах крупные фермеры-землевладельцы необязательно несут личную ответственность за кражу или захват земли в прошлом, который скорее может быть результатом длительных исторических процессов. В этой связи важно признавать имущественные права этих фермеров и рассматривать надлежащие формы компенсации, признавая в то же время требования в отношении земли неимущих слоев населения. Например, в Зимбабве стремительные выселения и отсутствие какой бы то ни было компенсации вряд ли позволят провести устойчивую земельную реформу, в частности в контексте угрозы голода. В то же время ясно, что принимаемые в Зимбабве и других странах меры по решению проблемы исключительно острого неравенства в земельных вопросах имеют основополагающее значение для ослабления социального конфликта.

35. Несмотря на новое появление вопроса о земельной реформе в международной повестке дня, существует ряд противоречий, отражающих явление, названное Специальным докладчиком «шизофренией» в системе Организации Объединенных Наций³⁴. В Декларации Всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия 1996 года земельная реформа образовывала один из основных элементов принятых обязательств. В то же время следует отметить отсутствие упоминания о земельной реформе в заключительной Декларации 2002 года Всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия: пять лет спустя. Хотя МФСР и ФАО широко поддерживают модели аграрной реформы, способствующие проведению реформы, предусматривающей трансформацию и перераспределение, такие учреждения, как Всемирный банк, в свою очередь поддерживают новые модели аграрной реформы, основное место в которых уделяется рынку и которые отвечают положениям Вашингтонского консенсуса — парадигмы, которая «по своей сути противоречит мерам политического характера, направленным на обеспечение социального равенства»³⁵.

36. Нынешние «опирающиеся на рынок» или «основанные на переговорах» модели земельной реформы Всемирного банка направлены на преодоление существующего в элитарных кругах сопротивления земельной реформе путем предоставления кредитов безземельным или малоземельным фермерам, с тем чтобы они могли покупать по рыночным ценам у крупных землевладельцев, причем государство участвует в этом процессе лишь в контексте содействия переговорам и предоставления кредита²⁴. Эти модели подвергаются резкой критике со стороны неправительственных организаций и общественных движений, которые заявляют, что они подрывают более трансформативные программы аграрной реформы (например, в Бразилии)³⁶. Кроме того, существует опасение, что предоставление кредитов мелким фермерам для покупки земли по рыночным ценам не может привести к трансформативной, редистрибутивной реформе, поскольку землевладельцы смогут часто получать завышенную цену за землю, которая нередко низкакачественна, а неимущие фермеры часто будут оказываться с задолженностью, которую они никогда не смогут выплатить. Такая модель видоизменяет саму логику аграрной реформы — от концепции права на землю и перераспределения к идее о том, что доступ к земле является возможным лишь путем покупки земли по рыночным ценам вне зависимости от контекста исторически сложившегося неравенства.

37. Кроме того, существует опасение, что многие программы реформы землепользования, проводимые Всемирным банком и другими органами — картирование, кадастры, земельные реестры и индивидуальные титулы владения, — осуществляются без попытки учесть местные общепринятые и традиционные формы землепользования, преследуя лишь цель создать условия для функциональных земельных рынков. Это часто приводит к массовой и растущей продаже земли, к повторной концентрации собственности и обострению конфликтов в обществе (в качестве примера можно привести положение в Египте)³³.

38. Нынешняя макроэкономическая модель рыночного фундаментализма также создает ситуацию, при которой мелкомасштабное сельское хозяйство становится нежизнеспособным, из-за чего эффективность проведения аграрной реформы еще больше снижается. В результате либерализации торговли и политики структурной перестройки в сельскохозяйственном секторе мелкомасштабное сельское хозяйство (в развивающихся странах, а не в развитых стра-

нах, в которых сохраняются субсидии) оказывается в условиях прямой конкуренции с импортом из мировых рынков, на которых мировые цены поддерживаются на качественно низком уровне благодаря субсидиям. Прекращение участия государства в предоставлении информационно-пропагандистских услуг и в поддержке производства также способствует еще большему затруднению доступа маргинализированных групп населения к производственным ресурсам, как это можно видеть из доклада Специального докладчика о поездке в Нигер³⁷.

39. Специальный докладчик также усматривает глубокие противоречия в действиях некоторых государств, как, например, призыв к свободной торговле в сельском хозяйстве в качестве ключевой меры по сокращению масштабов голода, наряду с параллельным усилением протекционизма своего собственного сельского хозяйства. Например, в странах ОЭСР в 1998 году общая сумма оказываемой сельскому хозяйству поддержки составляла 335 млрд. долл. США³⁸, а в мае 2002 года правительство Соединенных Штатов Америки объявило об увеличении общей суммы субсидий своим (в основном корпоративным) фермерам в целом на 180 млрд. долл. США на следующие 10 лет³⁹. Ясно, что эти меры вызывают еще большее углубление неравенства в существующей в настоящее время международной торговой системе, что весьма негативно сказывается на осуществлении права на труд, в частности в развивающихся странах.

40. Несмотря на то, что рыночная модель может повышать темпы роста и увеличивать производство продовольствия, многие из наиболее неимущих групп населения по-прежнему голодают. Например, Бразилия является одним из крупнейших производителей и экспортеров продовольствия в мире, однако, согласно государственному статистическим данным, 22 миллиона человек в этой стране голодают или хронически недоедают. В то же время важно понять, что утрата жизнеспособности мелкомасштабного сельского хозяйства является не неизбежным историческим процессом, а результатом действий человека. Ясно, что предоставление доступа к земле для целей мелкомасштабного сельского хозяйства является более продуктивным, более экологически перспективным и более устойчивым с социальной точки зрения вариантом, чем нынешняя навязываемая экономическая модель. Существует неотложная потребность в проведении анализа концепции продовольственного суверенитета, предложенного неправительственными организациями, оспаривающими существующую модель, в которой доступ к земле и аграрная реформа играют важную роль в деле сокращения масштабов нищеты и голода.

41. Доступ к земле должен быть одним из основных элементов права на продовольствие. Крайнее неравенство в распределении земли представляет собой один из ключевых факторов, определяющих сохранение проблемы голода и нищеты. Аграрная реформа, ведущая к подлинным трансформации и перераспределению, доказала свое основополагающее значение для цели сокращения масштабов нищеты и голода во многих странах и может сыграть важную роль в обеспечении экономического роста, от которого выиграли бы беднейшие слои населения. Аграрная реформа часто признается как конституционное или юридическое право в соответствии с национальным законом, однако это право трудно осуществить в силу противодействия со стороны элиты и в условиях существования экономической модели, которая по самой своей сути противоречит политическим мерам, направленным на обеспечение большего социального равенства. Формирующаяся модель земельной реформы, осуществляемой

«при содействии рынка», которая вписывается в преобладающую неолиберальную модель, скорее всего не сможет в той же степени повлиять на борьбу с проблемой голода и нищеты, как радикальная, редистрибутивная и трансформативная модель. В условиях стремительной урбанизации, массовой безработицы в городах и являющихся результатом этого растущих конфликтов и преступности формируется все более острая потребность в том, чтобы аграрная реформа рассматривалась как жизнеспособная альтернатива и поддерживалась макроэкономической политикой.

42. Хотя аграрная реформа может быть дорогостоящим мероприятием, эти расходы все же будут ниже, чем расходы, связанные со стремительной урбанизацией и массовой городской безработицей, и меньшими, чем расходы по содержанию жестоких опрессивных полицейских сил, которые часто используются для подавления нестабильности и волнений, вызываемых этими явлениями. Обеспечение права на продовольствие является одним из обязательств правительств, и Специальный докладчик считает, что право на землю и земельная реформа, предусматривающая трансформацию и подлинное перераспределение, должны стать фундаментальной частью обязательств правительств по воплощению в реальность права на продовольствие в духе Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах.

IV. Выводы и рекомендации

43. Совершенно недопустимо, что голод и недоедание по-прежнему обрекают миллионы людей на отставание в развитии и смерть в раннем возрасте. Более 815 миллионов человек все еще страдают от проблемы голода и хронического недоедания и 36 миллионов человек умирают каждый год либо непосредственно от голода, либо от его скрытых причин. Каждые семь секунд непосредственно или опосредованно от голода умирает ребенок в возрасте до 10 лет. Миллионы других рождаются слепыми или инвалидами или с отставанием в умственном развитии. Недостаточное питание делает ребенка неполноценным на всю жизнь — не развиваются клетки мозга, дети отстают в росте, повсеместно отмечается потеря зрения и болезни. Голодающие обрекаются на маргинальное существование и на голод и нищету, которые, в свою очередь, передаются из поколения в поколение⁴⁰. Каждый год десятки миллионов серьезно недоедающих матерей рожают десятки миллионов серьезно страдающих из-за этого детей, которых Режи Дебре назвал «распятыми при рождении»⁴¹. Наносится невосполнимый ущерб возможности людей и целых стран в полной мере раскрыть свой экономический потенциал. Все это происходит в мире, который стал богаче, чем когда-либо ранее, и уже производит более чем достаточно продовольствия для обеспечения питания мирового населения. Голод отнюдь не неизбежен; голод — это результат действий или бездействия человека.

44. Наиболее огорчительный вывод Всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия: пять лет спустя заключался в том, что не достигнут существенный прогресс в сокращении масштабов нищеты, несмотря на принятые в 1996 году обязательства по сокращению масштабов нищеты вдвое. Специальный докладчик считает, что причины этого кроются в том, что не ставится под сомнение влияние нынешней

рыночно-фундаменталистской модели и что особый упор делается на основанной на торговле продовольственной безопасности. Причины этой проблемы также кроются в нежелании решать глубокие внутренние противоречия в системе Организации Объединенных Наций, в которой некоторые учреждения Организации Объединенных Наций проводят деятельность по укреплению социальной справедливости, в то время как бреттонвудские учреждения (наряду с некоторыми правительствами и Всемирной торговой организацией) продолжают выступать за Вашингтонский консенсус, несмотря на то, что становится все более понятно, что он не может стать ответом на проблемы голода и нищеты.

45. Единственной небольшой победой Встречи стало признание права на продовольствие как более широкой концепции по сравнению с концепцией продовольственной безопасности, ибо это подразумевает юридическое обязательство решать проблему голода, а не всего лишь политический выбор. Кроме того, правительства договорились в заключительной Декларации подготовить комплекс добровольных руководящих принципов для осуществления права на продовольствие.

46. Специальный докладчик считает, что больше внимания должно уделяться альтернативным моделям, предлагаемым гражданским обществом, в частности концепции продовольственного суверенитета. Доступ к земле и аграрная реформа, в частности, должны образовывать ключевые элементы права на продовольствие. Аграрная реформа, предусматривающая настоящую трансформацию и подлинное перераспределение, доказала свое основополагающее значение для сокращения масштабов нищеты и голода во многих странах.

47. В заключение Специальный докладчик настоятельно рекомендует следующее:

а) добровольные руководящие принципы в отношении права на адекватное продовольствие, предложенные в заключительной Декларации Всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия: пять лет спустя, обретают силу и увеличивают подотчетность правительств. Руководящие принципы должны быть основаны на положениях Общего замечания 12 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, но не подрывать их. В них должны быть изложены обязательства государств на национальном и экстранациональном уровнях, а также обязательства негосударственных действующих лиц. В руководящих принципах должны быть предусмотрены механизмы мониторинга, подотчетности и надлежащие меры по исправлению положения. Руководящие принципы должны разрабатываться в рамках процесса с широким кругом участников, в том числе — Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека;

б) необходимо задать ряд вопросов в отношении нынешней модели развития, основанной на Вашингтонском консенсусе. Хотя эта модель позволяет получать в разных частях мира большие богатства, связанные с ней выгоды равномерно не распределяются. Стремительно растет неравенство между странами, и эта модель, как становится очевидно, не решает проблемы голода и нищеты в мире;

c) необходимо должным образом проанализировать глубокие внутренние противоречия в рамках системы Организации Объединенных Наций и в контексте деятельности некоторых государств. Необходимо признать обязательства государств перед населением других стран, в частности в том, что касается их права на продовольствие. Это предполагает, например, что необходимо пристально рассматривать торговые взаимоотношения, с тем чтобы обеспечивать, чтобы торговая политика одной страны не могла негативно сказываться на праве на продовольствие народа других стран;

d) для серьезного решения проблемы голода в мире необходимо пристальнее рассмотреть альтернативные варианты, предлагаемые различными организациями гражданского общества в мире, включая концепцию продовольственного суверенитета, которая делает право на продовольствие преобладающим над всеми другими интересами, включая международную торговлю;

e) доступ к земле должен признаваться в качестве фундаментального элемента права на продовольствие. Для сокращения масштабов голода и нищеты необходимо серьезно рассматривать аграрную реформу в качестве политического инструмента. При этом должны приниматься меры по содействию подлинно трансформативным и редистрибутивным переменам, охватывающим не только землю, но также необходимые элементы, требуемые для обеспечения жизнеспособности реформы, включая доступ к воде, кредитам, транспортным средствам, услугам информационно-просветительского характера и другим элементам инфраструктуры. Во многих странах аграрная реформа и право на землю уже предусмотрены в национальном законодательстве, положения которого должны эффективно применяться и осуществляться на практике. Необходимо избегать земельных реформ, «основанных на рыночных силах», когда такие реформы идут вразрез с местными законодательными положениями и конституционными обязательствами или перечеркивают возможность для проведения аграрной реформы, предусматривающей подлинную трансформацию и перераспределение;

f) должны признаваться и гарантироваться права женщин на доступ к земле и воде с учетом их ключевой роли в деле обеспечения продовольственной безопасности домашних хозяйств, а также в рамках производства продовольственных культур. Исключительно важно укреплять права женщин для обеспечения полноценного осуществления права на продовольствие;

g) все учреждения Организации Объединенных Наций, включая бреттон-вудские учреждения, должны применять в своей деятельности основанный на правах подход, с тем чтобы обеспечивать неизменное соблюдение положений международного права в области прав человека;

h) в рамках имеющих решающее значение переговоров по вопросам сельского хозяйства и по другим вопросам, которые в настоящее время проходят в контексте Раунда тысячелетия Всемирной торговой организации, особое внимание должно уделяться праву на продовольствие и должно быть обеспечено, чтобы правила торговли не конфликтовали с между-

народно-правовыми положениями в области прав человека, особенно в отношении права на продовольствие;

и) необходимо в безотлагательном порядке проводить деятельность по обеспечению выполнения обязательств, принятых на Всемирной встрече на высшем уровне по проблемам продовольствия в 1996 году. Время — это не абстрактное понятие; время — это человеческая жизнь. Каждый прошедший день означает преждевременную смерть или физическую или умственную деградацию женщин, детей и мужчин как прямой результат голода и недоедания. В мире, переполненном богатством и продовольствием, это недопустимо. Мы должны действовать. Как сказал Альфонс де Ламартен, “La liberté du faible est la gloire du fort”⁴². Необходимо остановить ежедневное молчаливое массовое убийство, осуществляемое голодом.

Примечания

- ¹ E/C.12/1999/5, CESCR, пункт 6.
- ² E/CN.4/2001/53, резюме.
- ³ FAO, *Assessment of the World Food Security Situation* (Rome, 2002). Документ подготовлен для сессии Комитета по продовольственной безопасности, заседание которого прошло 6–8 июня 2002 года; <http://www.fao.org/DOCREP/MEETING/004/Y6441e/Y644e00.HTM>.
- ⁴ WFP *World Hunger Map* (Geneva, 2001).
- ⁵ “WFP Launches Massive Regional Appeal As Starvation Threatens Millions”; <http://www.wfp.org/index.asp?section=2>.
- ⁶ A/C.3/56/L.48, пункт 10, и E/CN.4/2002/L.41, пункт 9.
- ⁷ FAO, *The State of Food Insecurity in the World 2000* (Rome, 2001).
- ⁸ Per Pinstrup-Andersen as reported by Inter Press Service News Agency, 29 May 2002; <http://www.ipsnews.net/interna.asp?idnews=10008>
- ⁹ FAO Committee on World Food Security, twenty-seventh Session; *Fostering the Political Will to Fight Hunger* (Rome, 2001).
- ¹⁰ См. Декларацию по адресу: <http://www.fao.org/DOCREP/MEETING/004/Y6948E.HTM>.
- ¹¹ Письмо Специальному докладчику от Хартвиг Хаенна, заместителя Генерального директора экономического и социального департамента, и от Джулианна Пучи, юрисконсульта ФАО, 27 июня 2002 года.
- ¹² Эти предложения основываются на предложениях Майкла Виндфюра по содержанию предлагаемого кодекса поведения.
- ¹³ См. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, статья 11.
- ¹⁴ E/C.12/1999/5, CESCR, пункт 36. См. также Philip Alston “International Law and the Human Right to Food” in Alston and Tomasevski, *The Right to Food* (Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 1984, pp. 44-45. Philip Alston uses the term “duty” and not “obligation”.
- ¹⁵ E/C.12/1999/5, CESCR, пункт 37.
- ¹⁶ Венская декларация и Программа действий, часть I, пункт 31.
- ¹⁷ См. http://news.bbc.co.uk/hi/english/world/americas/newsid_1971000/1971852.stm и http://news.bbc.co.uk/hi/english/world/americas/newsid_1989000/1989723.stm.
- ¹⁸ См. <http://www.forumfoodsovereignty.org/pressoffice/pressreleases/politicalstatement-ing.htm>.
- ¹⁹ МСФР, *Rural Poverty Report 2001: The Challenge of Ending Rural Poverty* (New York, Oxford

- University Press, 2001).
- ²⁰ Roy Prosterman and Tim Hanstad, "Land Reform: Neglected, Yet Essential" in Rural Development Institute Reports on Foreign Aid and Development No. 87 (Washington, 1995).
- ²¹ Brazil Census of Agriculture, 1996.
- ²² FAO, *Contemporary Thinking on Land Reforms* (Rome, 1998); <http://www.fao.org/WAICENT/FAOINFO/SUSTDEV/LTdirect/LTan0037.htm>.
- ²³ См. David Lehman, *The death of land reform: a polemic*, cited in FAO, *Contemporary Thinking on Land Reforms*, op. cit.
- ²⁴ Peter Rosset, "Tides Shift on Agrarian Reform: New Movements Show the Way" in *Food First Backgrounder*, vol. 7:1 (2001); <http://www.foodfirst.org/pubs/backgrdrs/2001/w01v7nl.html>.
- ²⁵ K. Hoff, A. Braverman, and J.E. Stiglitz, editors, *The Economics of Rural Organization* (Oxford University Press for the World Bank, New York, 1993), p. 236.
- ²⁶ Всемирный банк, *Доклад о мировом развитии 2000/2001 года: борьба с нищетой* (Оксфорд юниверсити пресс, Нью-Йорк, 2001 год), стр. 55.
- ²⁷ МФСР, там же; FAO, *Современное мышление*, там же; Россе, там же.
- ²⁸ Sofia Monsalve Suarez, *Marcos legales y conflictos de tierras: analisis desde una perspectiva de derechos humanos* (неопубликованный документ). См. также размышления Специального докладчика об обязанностях в отношении соблюдения, защиты и обеспечения права на продовольствие (A/56/210).
- ²⁹ FAO, *Положение женщин и продовольственная безопасность: сельское хозяйство*; <http://www.fao.org/Gender/en/agri-e.htm>.
- ³⁰ Закон Бразилии 8.629 от 25 февраля 1993 года.
- ³¹ Соответствующий доклад будет представлен Комиссии Организации Объединенных Наций по правам человека на ее следующей сессии.
- ³² Федеральное правительство объявило о пакете мер 4 мая 2000 года. В соответствии со статьей 4 Предварительной меры 2.027 сельская собственность, подлежащая занятию или немотивированному вторжению в силу аграрного или земельного конфликта, не будет инспектироваться для целей аграрной реформы в течение двух лет после прекращения вторжения.
- ³³ Монсальве Суарес, там же.
- ³⁴ Jean Ziegler, "Schizophrenie des Nations Unies", *Le monde diplomatique* (Paris, November 2001).
- ³⁵ FAO, *Contemporary Thinking*, op. cit., pp. 2–3.
- ³⁶ См., например, "Land for those who work it, not just for those who can buy it", Final declaration of the international seminar on the negative impacts of World Bank market-based land reform policy, April 2002; <http://www.foodfirst.org/progs/global/trade/worldbankseminar.html>.
- ³⁷ См. E/CN.4/2002/58/Add.1.
- ³⁸ Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию, TD/B/COM.1/27.
- ³⁹ См. <http://europa.eu.int/comm/agriculture/external/wto/press/usfarmbill.pdf>.
- ⁴⁰ См. A/56/210.
- ⁴¹ См. Régis Debray and Jean Ziegler, *Il s'agit de ne pas se rendre* (Paris, Éditions Arléa, 1994).
- ⁴² "The liberty of the weak is the glory of the powerful", Alphonse de Lamartine, *Meditations Poétiques* (Paris, 1834).