



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
22 August 2007
Russian
Original: English

Шестьдесят вторая сессия

Пункт 72(b) предварительной повестки дня*

Поощрение и защита 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 настоящим препроводить Генеральной Ассамблее промежуточный доклад Специального докладчика по вопросу о праве на питание Жана Зиглера, представленный в соответствии с резолюцией 61/163 Генеральной Ассамблеи.

* A/62/150.

** Настоящий доклад представлен с опозданием, с тем чтобы в нем содержалось как можно больше обновленной информации.



Доклад Специального докладчика по вопросу о праве на питание

Резюме

Специальный докладчик по вопросу о праве на питание с глубокой озабоченностью сообщает Генеральной Ассамблее, что глобальные масштабы голода продолжают расти. Число людей, страдающих от голода, увеличилось до 854 миллионов человек, и оно ежегодно увеличивается начиная с 1996 года. Несмотря на обязательства, взятые правительствами в 1996 году на первой Всемирной встрече на высшем уровне по проблемам продовольствия и позднее на Саммите тысячелетия в 2000 году, практически не было достигнуто никакого прогресса в сокращении масштабов голода. Более 6 миллионов детей, как и прежде, ежегодно умирают от голода и по связанным с голодом причинам до достижения пятилетнего возраста. Такое положение недопустимо. Все люди имеют право жить в условиях достоинства и не испытывать голода. Право на адекватное питание — это одно из прав человека.

В настоящем докладе Специальный докладчик обращает внимание Генеральной Ассамблеи на вызывающие особую озабоченность ситуации, связанные с правом на питание, а также на позитивные инициативы правительств, направленные на борьбу с голодом. Специальный докладчик обращает также внимание Генеральной Ассамблеи на две появляющиеся проблемы: первая проблема — это потенциально крайне неблагоприятное воздействие биотоплива (или агротоплива) на право на питание. Вторая проблема — это настоятельная необходимость улучшить защиту людей, спасающихся от голода, отсутствия продовольствия и голодной смерти в своих странах происхождения и являющихся жертвами многочисленных нарушений прав человека при попытке пересечь границы в развитые страны.

Специальный докладчик глубоко обеспокоен по поводу того, что биотопливо станет причиной возникновения голода. Внезапная и необоснованная спешка в попытке преобразовать продовольствие, такое, как кукуруза, рожь, сахар и пальмовое масло, в топливо — это неминуемый путь к катастрофе. Имеется серьезная опасность того, что возникнет кризисная ситуация, вызванная тем, что продовольствие будет использоваться для производства топлива, в результате чего неимущие и голодные люди в развивающихся странах столкнутся с проблемами, связанными с быстро растущими ценами на продовольствие, землю и воду. Если для получения топлива из продовольствия будут использоваться агропромышленные методы, при отсутствии конкретных мер для обеспечения того, чтобы биотопливо содействовало развитию мелких крестьянских и семейных хозяйств, существует опасность появления безработицы и нарушений права на питание. Вместо того, чтобы использовать в качестве биотоплива продовольственные культуры, необходимо производить его из непродовольственных растений и сельскохозяйственных отходов, что сократит конкуренцию за продовольствие, землю и воду.

Кроме того, Специальный докладчик глубоко обеспокоен в связи с жестоким обращением со многими мигрантами, которые спасаются от голода, отсутствия продовольствия и голодной смерти в своих собственных странах, к которым относятся практически как к преступникам, если они пытаются пересечь

границу развитых стран. Специальный докладчик обращает внимание Ассамблеи на положение десятков тысяч людей, которые каждый год рискуют жизнью, спасаясь от голода, и которых продолжают депортировать назад в страны происхождения даже в том случае, если их жизни вновь будет угрожать голод и отсутствие продовольствия. Настало время усилить национальные и международные механизмы защиты, поскольку лишь после этого правительства будут серьезно подходить к выполнению своих обязательств уважать, защищать и осуществлять право всех людей мира на питание.

В конце доклада приводится ряд рекомендаций в адрес правительств, касающихся осуществления права на питание.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–11	5
II. Последние тенденции в реализации права на питание	12–18	7
A. Позитивные тенденции	12–15	7
B. Ситуации, вызывающие особую обеспокоенность	16–18	8
III. Воздействие производства биотоплива на осуществление права на питание	19–44	10
A. Агротопливо	27–31	12
B. Воздействие производства биотоплива на осуществление права на питание	32–42	14
C. Защита права на питание в связи с производством биотоплива	43–44	18
IV. Проблемы защиты людей, спасающихся от голода	45–63	19
V. Выводы и рекомендации	64	27

I. Введение

1. Специальный докладчик по вопросу о праве на питание настоящим представляет в соответствии с просьбой Ассамблеи, содержащейся в ее резолюции 61/163, свой седьмой доклад Генеральной Ассамблее.

2. Специальный докладчик с возмущением сообщает о том, что масштабы голода в мире продолжают расти. По данным последнего доклада Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО) «О неблагоприятном продовольственном положении в мире в 2006 году», в деле сокращения масштабов голода не было достигнуто практически никакого прогресса, несмотря на обязательства, взятые правительствами на первой Всемирной встрече на высшем уровне по проблемам продовольствия в 1996 году, а затем на Саммите тысячелетия в 2000 году. Если в 1996 году насчитывалось 800 миллионов человек, страдающих от недоедания, то, по последним оценкам ФАО, сегодня ежедневно недоедает 854 миллиона человек. Каждый год более 6 миллионов детей продолжают умирать от болезней, связанных с голодом, до достижения пятилетнего возраста.

3. Такое положение недопустимо. В нашем как никогда богатом мире от недоедания, голода и недостатка продовольствия страдает как никогда много людей. Мир может произвести продовольствие, необходимое для того, чтобы прокормить в два раза больше людей, чем все население мира, и все же миллионы людей ложатся спать голодными. Ежедневно миллионы детей, не получающих достаточного питания и достаточно питательных макро- и микроэлементов, обречены на отставание в физическом и умственном развитии.

4. В нашем несметно богатом мире голод не является неизбежностью. Голод — это нарушение прав человека. Право на питание является одним из прав человека, которое обеспечивает защиту права каждого человека жить в достойных условиях, будучи свободным от голода. Специальный докладчик определяет право на питание следующим образом:

Право иметь регулярный, постоянный и неограниченный 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 на индивидуальном, так и на коллективном уровне приносящую удовлетворение и достойную в физическом и интеллектуальном отношении жизнь, свободную от страха.

Деятельность Специального докладчика

5. В прошедшем году Специальный докладчик продолжал работать с правительствами, учреждениями системы Организации Объединенных Наций и неправительственными организациями во всем мире в целях содействия уважению права на питание. Эта работа включала поездки в страны. Специальный докладчик посетил Боливию с 29 апреля по 6 мая 2007 года и представил предварительную записку о его визите Совету по правам человека на его пятой сессии в июне 2007 года (A/HRC/4/30/Add.2). В первой половине 2007 года Специальный докладчик получил также приглашения посетить Мадагаскар и Кубу, и он надеется сделать это до конца года.

6. В рамках своего мандата Специальный докладчик должен также получать информацию о праве на питание и о всех аспектах осуществления этого права и реагировать на нее. Так, в течение рассматриваемого периода Специальный докладчик направил правительствам 63 сообщения с просьбой представить дополнительную информацию о конкретных заявлениях о нарушениях права на питание, которые он получил. Доклад о всех сообщениях, направленных в 2006 году, был представлен Совету по правам человека (A/HRC/4/30/Add.1). Доклад о всех сообщениях, направленных в 2007 году, будет представлен в качестве дополнения к следующему докладу Специального докладчика Совету.

7. Кроме того, Специальный докладчик продолжал тесно сотрудничать с правительствами и парламентами в деле содействия поощрению права на питание. Он принял участие в работе состоявшейся 14 июля 2006 года в Риме международной конференции по теме «Отсутствие продовольственной безопасности и право на питание», организованной мэром Рима Вальтером Велтрони совместно с Флорентийским университетом и фондом «Унидеа-Уникредит».

8. Он продолжал также работать в тесном сотрудничестве с учреждениями системы Организации Объединенных Наций, прежде всего с Всемирной продовольственной программой (ВПП) и ФАО. Специальный докладчик высоко оценивает тот факт, что накануне празднования 60-й годовщины провозглашения Организацией Объединенных Наций Всеобщей декларации прав человека темой Всемирного дня продовольствия, который будет отмечаться во всем мире 16 октября 2007 года, будет право на питание. Мероприятия, направленные на поощрение права на питание, планируется провести более чем в 150 странах.

9. В целях обеспечения защиты права на питание детей Специальный докладчик следил за работой Постоянного комитета системы Организации Объединенных Наций по проблемам питания в связи с проблемой недоедания, а также проблемой избыточной массы тела, особенно у детей, и связанным с этим проблемам¹. Он особенно обеспокоен по поводу методов корпоративного маркетинга и корпоративного лоббирования, которые непосредственно способствуют возникновению различных форм как недоедания, так и избыточной массы тела. По мнению Специального докладчика, правительства и гражданское общество должны приложить все возможные усилия для того, чтобы противодействовать отраслевому лоббированию, которое становится все более заметным на форумах, где обсуждаются и принимаются стандарты, направленные на содействие защите права на питание.

10. В то же время Специальный докладчик продолжал сотрудничать с общественными движениями и НПО, занимающимися вопросами прав человека и развития. Он выступил с основным докладом по теме «Искоренение нищеты и голода» на Форуме по вопросу развития гражданского общества 2007 года по теме «Платформа для развития: отчет до 2015 года», состоявшемся 28–30 июня 2007 года в Женеве. Этот форум был организован непосредственно перед ежегодным обзором на уровне министров Экономического и Социального Совета, который был проведен 2–4 июля 2007 года и основной упор в ходе которого делался на оценке различных усилий, направленных на искоренение

¹ На своей тридцать четвертой сессии, состоявшейся 26 февраля — 1 марта 2007 года, Постоянный комитет по проблемам питания настоятельно рекомендовал Специальному докладчику рассмотреть вопросы, которые связаны с двойным бременем недоедания.

нищеты и голода и достижение цели 1 в области развития, сформулированной в Декларации тысячелетия. Специальный докладчик продолжал также следить за важной работой неправительственных организаций во всех странах мира в целях содействия обеспечению соблюдения права на питание.

11. Специальный докладчик продолжал тесно сотрудничать с научными кругами в решении вопросов, касающихся права на питание. В ноябре 2006 года его группа участвовала в состоявшемся в Барселоне семинаре по вопросу «Права человека в борьбе с крайней нищетой», который был организован «Фундасьон ла Каиха» и Центром международных исследований Университета Барселоны.

II. Последние тенденции в реализации права на питание

A. Позитивные тенденции

Африканский Рог

12. Специальный докладчик внимательно следил за частыми кризисами, возникающими в связи с голодом на Африканском Роге. Он высоко оценивает инициативу шести правительств африканских стран и Организации Объединенных Наций по разработке «дорожной карты» по устранению коренных причин расширения масштабов голода в этом регионе². Многочисленные причины отсутствия продовольственной безопасности на Африканском Роге будут устраняться в рамках инициатив, направленных на повышение продовольственной безопасности и улучшение защиты права на питание проживающего там населения³. Специальный докладчик призывает все имеющие к этому отношение стороны приступить к оперативному осуществлению «дорожной карты», используя имеющийся в этом регионе богатый опыт.

Боливия

13. В ходе своей официальной поездки в Боливию 29 апреля — 6 мая 2007 года Специальный докладчик отметил важные позитивные тенденции в реализации права на питание. Правительство принимает меры по решению проблемы недоедания. Четверть всех боливийских детей, в основном детей коренных жителей, страдают от серьезного недоедания. Правительственная программа «Нулевое недоедание» может послужить примером для остальных стран мира. Ресурсы, получаемые за счет повышения налогов на использование запасов нефти и газа Боливии, непосредственно поступят для осуществления программы «Нулевое недоедание». Кроме того, разрабатываются новые программы, основной упор в которых делается на инвестирование в мелко-масштабное сельское хозяйство, аграрные реформы, ликвидацию сохраняющегося рабского, подневольного труда и возвращение земель общинам коренного населения.

² IRIN, “Governments, United Nations agree on road map to tackle hunger in Africa”, 26 June 2007.

³ Horn of Africa Consultations on Food Security, “Executive summary of country reports for discussion at the multi-country consultation, Nairobi, Kenya, 25–26 June 2007”.

Перу

14. Специальный докладчик приветствует важное предложение о разработке в Перу нового закона о продовольственной безопасности и реализации права на питание. Это предложение было представлено конгрессу Перу 15 июня 2007 года. Учитывая, что четверть детей младшего возраста Перу страдает от хронического недоедания, этот закон создаст нормативную основу для государственной политики в области продовольственной безопасности и разъяснит роль и функции, связанные с осуществлением права на питание, а также повысит ответственность правительства за выполнение его обязательств, направленных на реализацию права на питание.

Латинская Америка и Карибский бассейн

15. Специальный докладчик приветствует динамичность развития событий в регионе Латинской Америки и Карибского бассейна, и прежде всего принятие региональной инициативы по искоренению голода и гарантированию продовольственной безопасности в рамках инициативы “América Latina y Caribe sin Hambre” («Латинская Америка и Карибский бассейн без голода»). Эта инициатива предусматривает, что осуществление права на адекватное питание для всех и на всех уровнях является одной из приоритетных задач региона.

В. Ситуации, вызывающие особую обеспокоенность

Южная часть Африки

16. Специальный докладчик глубоко обеспокоен по поводу продовольственного кризиса, угрожающего в настоящее время жизни миллионов людей в южной части Африки. В Лесото более 400 000 человек из 1,9 миллиона человек, населяющих страну, испытывают нехватку продовольствия и борются за удовлетворение их базовых продовольственных потребностей из-за сильнейшей за 30 лет засухи. В результате этого правительство объявило чрезвычайное положение и обратилось с призывом об оказании международной помощи⁴. В стране, где большинство населения живет менее чем на 2 долл. США в день, непомерно высокие цены на кукурузу исчерпали возможности многих семей⁵. В Свазиленде треть населения голодает из-за крайне низкого годового урожая кукурузы, вызванного продолжительной засухой и жарой. Результатом этого стало повышение цен на кукурузу и сокращение наличия продовольствия, что повлияло на доступ населения к продовольствию, прежде всего беднейших слоев населения, живущего менее чем на 1 долл. США в день⁶. В Зимбабве повсеместный недород, вызванный недостаточным объемом выпадаемых дождевых осадков, обострил экономический кризис и резко ограничил доступ к продовольствию для наиболее неимущих слоев населения. Недавно проведенная ФАО/ВПП оценка подтвердила, что к сентябрю 2007 года приблизительно 2,1 миллиона человек будут нуждаться в продовольственной помощи, а к началу 2008 года это число может увеличиться вдвое.

⁴ IRIN, “Lesotho: Hungry for assistance”, 18 July 2007.

⁵ FAO and WFP, “Special report: crop and food supply assessment mission to Lesotho”, 12 June 2007.

⁶ Relief Web, “FAO/WFP Crop and food supply assessment mission to Swaziland”, 23 May 2007.

17. Специальный докладчик особенно обеспокоен в связи с тем, что нехватка средств заставляет ВПП сокращать объем операций в регионе. В Замбии ВПП может прекратить оказание продовольственной помощи 500 000 уязвимых детей, вдов, сирот и зараженных ВИЧ/СПИДом⁷. В Намибии в январе 2007 года ВПП сократила нормы выдаваемого продовольствия 90 000 сиротам и уязвимым детям, что угрожает их доступу к получению достаточного продовольствия в том возрасте, когда осуществление права детей на продовольствие имеет важнейшее значение для их здорового развития⁸.

Соглашения об экономическом партнерстве между странами Африки, Карибского бассейна и Тихого океана и Европейским союзом

18. Специальный докладчик глубоко обеспокоен по поводу условий новых соглашений, переговоры по которым ведутся Европейским союзом (ЕС) в рамках новых соглашений об экономическом партнерстве со странами Африки, Карибского бассейна и Тихого океана. Он хотел бы обратить особое внимание всех государств, прежде всего членов ЕС, на те последствия, которые это может иметь для права на питание бедных фермеров в развивающихся странах. Он особенно озабочен в связи с потенциальными негативными последствиями дальнейшей либерализации торговли для фермеров-крестьян в странах Африки, Карибского бассейна и Тихого океана, прежде всего с учетом несправедливой конкуренции с существенно субсидируемой продукцией ЕС⁹. В этих странах, где до 80 процентов населения могут быть заняты в крестьянских хозяйствах, из-за несправедливой конкуренции миллионы африканцев и жителей стран Карибского бассейна и Тихого океана могут быть вынуждены прекратить заниматься сельским хозяйством, при том, что других возможностей для занятости в этих странах немного. Кроме того, новые соглашения об экономическом партнерстве могут привести к существенному снижению государственных поступлений в странах Африки, Карибского бассейна и Тихого океана, в большинстве из которых объем государственных поступлений сильно зависит от налогов на импорт¹⁰. Так, например, по оценкам Всемирного банка, в странах Африки, расположенных к югу от Сахары, поступления от тарифных сборов в среднем составляют 7–10 процентов от государственных поступлений. Отмена тарифных сборов для импортируемых из ЕС товаров привела бы к значительному сокращению объема поступлений от тарифных сборов, вынуждая эти страны сокращать бюджетные расходы и ставя тем самым под угрозу осуществление социальных программ и сказываясь на способности правительств выполнять обязательства в отношении экономических, социальных и культурных прав, включая право на питание.

⁷ *UN News*, “Critical funding shortfall threatens United Nations food lifeline for 500 000 Zambians”, 27 February 2007.

⁸ IRIN, “Namibia: WFP cuts rations for orphans”, 12 January 2007.

⁹ См., например, *Fédération internationale des ligues des droits de l’homme*, Position paper, “Economic partnership agreements (EPA) and human rights”, June 2007.

¹⁰ Oxfam Briefing Note, “Unequal partners: how EU-ACP economic partnership agreements (EPAs) could harm the development prospects of many of the world’s poorest countries”, September 2006.

III. Воздействие производства биотоплива на осуществление права на питание

19. В соответствии с возложенным на него мандатом, определенным Комиссией по правам человека, Специальный докладчик выявляет «нарастающие проблемы, связанные с правом на питание» (резолюция 2000/10, пункт 10(с)).

20. В настоящем разделе проводится первоначальное рассмотрение одной нарастающей проблемы, которая может создать угрозу для осуществления права на питание, — проблемы, связанной с глобальными планами быстрыми темпами увеличить производство «биологического топлива» или того, что многие экологические и общественные организации развивающихся стран называют «агротопливом»¹¹. Во время его диалога с правительствами на сессии Совета по правам человека в июне 2007 года Специальному докладчику было предложено в срочном порядке изучить воздействие производства агротоплива на осуществление права на питание. Неправительственные организации также неоднократно обращались с призывом к Специальному докладчику проанализировать в его докладах воздействие производства этих новых видов топлива на голод и продовольственную безопасность.

21. Поспешное стремление использовать продовольственные культуры — кукурузу, пшеницу, сахар, пальмовое масло — для производства топлива для автомобилей без предварительного изучения воздействия на глобальный голод — это неминуемый путь к катастрофе. По подсчетам, для заправки одного бака автомобиля биотопливом (около 50 литров) потребуется приблизительно 200 кг кукурузы — этого достаточно для того, чтобы кормить одного человека в течение одного года¹².

22. Новый Директор-исполнитель Всемирной продовольственной программы Джозет Ширан отметила новые препятствия для организации, включая изменение климата, резкое повышение цен на сырьевые товары, частично вызванное быстрыми темпами роста в таких крупных странах, как Китай и Индия, издержки производства сырьевых товаров и повышение спроса на биотопливо, обуславливающего, в свою очередь, повышение глобальных цен на зерно¹³.

23. Председатель Государственного совета Республики Куба Фидель Кастро Рус заявил, что «идея преобразования продовольствия в топливо вредна»¹⁴. Выступая в сенате Соединенных Штатов в июне 2006 года, Лестер Браун из Института Земли заявил: «Все готово для начала прямой конкуренции за зерно между 800 млн. автовладельцев и 2 млрд. беднейшего населения мира»¹⁵. Все чаще, будучи не убежденными в позитивном чистом воздействии производства агротоплива на выбросы двуокиси углерода, неправительственные организации стали призывать к введению глобального моратория на расширение использования агротоплива до тех пор, пока не будут в полной мере изучены потенциальные социальные и экологические последствия, а также последствия, связанные с осуществлением прав человека, и не будут созданы соответствующие

¹¹ См. пункт 24 ниже и E. Holt-Giménez “The biofuel myths”, *International Herald Tribune*, 10 July 2007.

¹² G. Gendron, Radio Canada, 12 August 2007.

¹³ *UN Special*, July 2007, Invité du mois “Let us make hunger a part of history”.

¹⁴ Fidel Castro Ruz, *Granma*, 27 March 2007.

¹⁵ Cited in Daniel Howden, “The fight for the world’s food” in *The Independent*, 23 June 2007.

регламентирующие структуры для предотвращения или смягчения негативных последствий¹⁶.

24. Очевидным отражением резкого повышения интереса к агротопливу стало существенное увеличение инвестиций и постановка амбициозных целей, связанных с возобновляемым топливом, в странах Запада. В настоящее время Европейский союз предусматривает, чтобы к 2010 году на агротопливо приходилось 5,75 процента транспортного топлива, а к 2020 году — 10 процентов¹⁷. Соединенные Штаты установили целевые показатели, предусматривающие повышение использования агротоплива в качестве источника энергии до 35 млрд. галлонов в год. Президент Соединенных Штатов Джордж У. Буш и президент Бразилии Луис Инасио Лула де Сильва в марте 2007 года подписали соглашение, обязывающее обе страны увеличить объемы их производства этанола. Однако почему так неожиданно начало пропагандироваться агротопливо? Один из ответов заключается в том, что наконец-то правительства начинают осознавать необходимость принятия каких-либо мер в связи с глобальным потеплением и изменением климата. Другой ответ состоит в том, что правительства понимают необходимость уменьшения зависимости от нефти по стратегическим причинам в условиях ведущейся в настоящее время войны с терроризмом. В своем послании «О положении страны» 2007 года президент Буш четко разъяснил эту цель: «Наши жизненно важные интересы заключаются в том, чтобы диверсифицировать источники энергоснабжения Америки ... Давайте на основе уже проделанной работы сократим в последующие 10 лет потребление нефти в Соединенных Штатах на 20 процентов. Если мы добьемся этого, мы сократим общий объем нашего импорта на величину, эквивалентную трем четвертым объема всей нефти, которую мы импортируем в настоящее время из стран Ближнего Востока»¹⁸. Автор нового доклада, выпущенного Межамериканским банком развития, «Blueprint for Green Energy in the Americas» («Программа в отношении «Зеленой энергии» в Северной и Южной Америке») Гартен Роткопф утверждая, что Латинская Америка станет новым Ближним Востоком, говорит: «Латинская Америка станет Персидским заливом по поставке биотоплива, однако при этом следует отметить, что, конечно, Латинская Америка — значительно более стабильный поставщик источников энергии»¹⁹. Другая причина заключается в давлении, оказываемом агропромышленными кругами, которым выгодно быстрое увеличение производства агротоплива. По мере повышения цен на нефть становится все более целесообразным инвестировать в альтернативные источники энергии, а именно в «зеленое золото» — биотоплива.

25. В настоящем разделе термин «агротопливо» Специальный докладчик использует в том же значении, что и более широко применяемый термин «биотопливо». Использование термина «агротопливо» подчеркивает, как интересы агропромышленных монополий будут доминировать над интересами неимущих и голодных слоев населения мира, особенно в развивающихся странах. Как утверждает И. Хольт-Хименес из организации «Фудферст», мифы о «зеленом» и

¹⁶ См. E. Holt-Giménez, «The biofuel myths», *International Herald Tribune*, 10 July 2007.

¹⁷ *Directive 2003/30/EC on the promotion of the use of biofuels or other renewable fuels for transport*.

¹⁸ Выступление в конгрессе Соединенных Штатов 23 января 2007 года.

¹⁹ Cited in Marcelle Sanchez «Latin America — the ‘Persian Gulf’ of biofuels?», *Washington Post*, 23 February 2007.

«чистом» образе «биотоплива» используются для того, чтобы «затуманить политико-экономические связи между землей, принадлежащими людям ресурсами и продовольствием и помешать нам понять глубокие последствия промышленной трансформации наших продовольственных и топливных систем»²⁰.

26. Если не прилагать осознанных усилий для обеспечения того, чтобы производство биотоплива не вызвало расширения масштабов голода, то жертвами использования этих новых видов топлива станут неимущие и голодные.

А. Агротопливо

27. Двумя основными видами агротоплива являются биоэтанол и биодизельное топливо. Оба вида топлива производятся из различных продовольственных культур. Биоэтанол производится из содержащих сахар и крахмал культур, которые могут быть ферментированы для производства алкоголя. Для этой цели в основном используется сахарный тростник и кукуруза, а также сахарная свекла, картофель, пшеница или даже маниок (основной продукт питания многих африканских стран). Биодизельное топливо производится из растительных масел в результате реакции масла с метанолом²¹. Для этой цели в основном используются масла из сои, пальмовое масло или рапсовое масло, а также арахис, кокосовые орехи и многие другие маслосодержащие растения. В своем исследовании, посвященном производству биотоплива в Сенегале, П. Гард отмечает, что большинство растений, используемых для производства агротоплива, — это продукты питания, которые являются основными продуктами питания миллионов людей, проживающих в наиболее бедных регионах мира, в том числе в Африке, где уже существуют серьезные проблемы с продовольственной безопасностью²².

28. Эти продовольственные культуры могут служить непосредственным источником энергии и могут использоваться в качестве топлива для автомобилей и других видов транспорта. До 10 процентов биоэтанола может смешиваться с обычным бензином и использоваться в качестве топлива в любом автомобиле. Автомобили, имеющие специальные двигатели, могут также работать на 100-процентном биоэтаноле, однако, по состоянию на данный момент, Бразилия является единственной страной, достигшей существенного прогресса в использовании таких автомобилей. Биодизельное топливо может также смешиваться непосредственно с обычным дизельным топливом и использоваться в качестве топлива для автомобилей с обычным дизельным двигателем. Добавка 5 и 10 процентов биотоплива в бензин и дизельное топливо может заменить добавки, которые нефтяные компании обычно используют для улучшения процесса сгорания. В этой связи, в соответствии с нынешними прогнозами, в 2010 году на биотопливо будет приходиться менее 5 процентов общего объема используемого для транспортных целей топлива. «Учитывая, что большая часть жидкого биотоплива будет потребляться в качестве смесей с бензином или дизельным топливом, в течение определенного периода биотопливо будет использоваться в качестве добавок к получаемому из нефти транспортному то-

²⁰ E. Holt-Giménez, "The biofuel myths", *International Herald Tribune*, 10 July 2007.

²¹ См. Leo Peskett, Rachel Stater and others, "Biofuels, agriculture and poverty reduction" in *Natural Resource Perspectives* 107, Overseas Development Institute, June 2007.

²² P. Garde, *Les biocarburants au Sénégal comme outil de développement: oasis ou mirage*, 2007.

пливу и не будет для него серьезным конкурентом», — отмечает Директор по научным исследованиям Глобальной инициативы в области субсидирования Рональд Стинблик²³. Это означает, что по состоянию на данный момент нефтяные компании не испытывают опасений в отношении перехода к использованию агротоплива. Напротив, глобальные корпоративные нефтяные монополии, монополии по производству зерна, автомобилей и биотехнологические монополии прилагают усилия, направленные на укрепление партнерских отношений: компания «Арчер Дэниэлс Мидленд» (АДМ) с «Монсанто», «Шеврон» с «Фольксвагеном», «Бритиш петролеум» и «Дюпон» с «Тойотой»²⁴.

29. В настоящее время глобальное производство агротоплива главным образом сосредоточено на одном континенте (Америка) и сводится в основном к производству одного вида топлива (биоэтанола). Биоэтанол производится главным образом из кукурузы (в Соединенных Штатах) или из сахарного тростника (в Бразилии)²⁵. В течение последних пяти лет Соединенные Штаты удвоили свое производство биоэтанола и теперь опережают Бразилию по производству этого топлива. Бразилия, которая произвела более 12 млн. тонн этанола в 2006 году, главным образом для внутреннего рынка, к 2025 году планирует стать основным производителем на глобальном рынке²⁶. В противоположность этому производство этанола в Европе, составляющее 3,5 млн. тонн, по-прежнему является относительно низким. Однако Европа доминирует в производстве биодизельного топлива из рапсового масла и пальмового масла, в основном импортируемого из Индии и Малайзии. Однако следует отметить, что объем производства биодизельного топлива по-прежнему составляет лишь одну десятую часть от общего объема производства этанола²⁷. Помимо Бразилии немногие развивающиеся страны производят значительные объемы биотоплива, однако к его производству приступили такие страны, как Индия, Китай, Колумбия и Таиланд. По состоянию на данный момент для производства агротоплива «первого поколения» используются в основном продовольственные культуры, а объемы производства и инвестиций в виды топлива так называемого «второго поколения» невелики. Такое топливо производится из целлюлозы с использованием непродовольственных культур и сельскохозяйственных отходов (например, на основе использования волокнистых стеблей пшеницы).

30. В настоящее время объемы глобального потребления агротоплива незначительны, однако в соответствии с поставленными Европейским союзом, Соединенными Штатами и странами Латинской Америки целями они будут увеличиваться быстрыми темпами. Европейский союз установил показатели, предусматривающие, что к 2020 году агротопливо должно составлять до 10 процентов объема потребляемого транспортного топлива¹⁷. Соединенные Штаты также поставили цель увеличить потребление агротоплива. Однако эти целевые показатели не могут быть достигнуты за счет сельскохозяйственного производства в промышленно развитых странах. По расчетам, для достижения этих целей 70 процентов пахотных земель Европы пришлось бы использовать

²³ www.globalsubsidies.org/article.php?id_article=6.

²⁴ E. Holt-Giménez, 2007.

²⁵ Institut nationale de la recherche agronomique.

²⁶ Georges Dupuy, “La nouvelle bataille des champs”, *L’Express*, 19 April 2007.

²⁷ United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), “Challenges and opportunities for developing countries in producing biofuels” (UNCTAD/DITC/COM/2006/15), 27 November 2006.

для производства агротоплива, а Соединенным Штатам пришлось бы полностью конвертировать производство кукурузы и сои для производства этанола и биодизельного топлива.

31. В этой связи промышленно развитые страны Севера весьма заинтересованы в производстве стран Южного полушария для удовлетворения указанных потребностей²⁸. Согласно данным организации «ФИАН Интернэшнл», Соединенные Штаты и Европейский союз в значительной мере зависят от импорта сои, сахарного тростника и пальмового масла из стран Латинской Америки, от импорта пальмового масла из ряда африканских стран, таких, как Нигерия, Камерун, Кот-д'Ивуар и Гана, и азиатских стран, в том числе Индии, Индонезии и Малайзии, являющихся основными производителями пальмового масла. Кроме того, затраты на такое производство в развивающихся странах значительно ниже. Так, например, намного дешевле произвести литр этанола в Бразилии (15 евроцентов), чем в Соединенных Штатах (30 евроцентов) или Европе (50 евроцентов)²⁹.

В. Воздействие производства биотоплива на осуществление права на питание

32. Специальному докладчику поручено обращать внимание Организации Объединенных Наций на появляющиеся проблемы, которые могут сказываться на осуществлении права на питание. Право на адекватное питание предусматривает, что все люди постоянно имеют физический и экономический доступ к достаточному адекватному с питательной точки зрения продовольствию. Право на адекватное питание возлагает также на правительства обязательства уважать, защищать и осуществлять право на питание, при этом предусматривается постепенное улучшение обеспечения населения продовольствием и питанием и недопущение никаких прямых нарушений права людей на получение физического и экономического доступа к продовольствию в объеме, достаточном для ведения достойной жизни.

33. Увеличение производства биотоплива может дать позитивные результаты для изменения климата, а также для фермеров в развивающихся странах, в том числе в плане улучшения продовольственной безопасности, если преимуществами этого правильно воспользоваться. Однако важно также изучить возможность того, что биотопливо создаст угрозу для реализации права на питание. Недопустимо, чтобы увеличение объема производства биотоплива привело к увеличению масштабов голода. Самая большая опасность состоит в том, что зависимость от агропромышленной модели производства не скажется положительно на неимущих фермерах-крестьянах и приведет к нарушениям права на питание. По утверждению организации «Движение бразильских безземельных тружеников», «нынешняя модель производства биоэнергии опирается на те же элементы, которые всегда были причиной угнетения наших народов», — присвоение земли, концентрация собственности и эксплуатация рабочей силы³⁰.

²⁸ “Biocarburants: l’arnaque”, *Courrier international*, No. 864.

²⁹ *Ibid.*, p. 13.

³⁰ Movimento dos Trabalhadores Rurais Sim Terra (MST), “Full tanks at the cost of empty stomachs: the expansion of the sugarcane industry in Latin America”, 28 February 2007, www.mstbrazil.org/?q=sugarcaneindustrybrazillatinamericamstanalysis2007.

34. В настоящем предварительном анализе Специальный докладчик выделяет ряд ключевых проблем, вызывающих озабоченность.

Повышение цен на продовольствие

35. Цены на основные продукты питания смогут повыситься, что создаст угрозу для обеспечения экономического доступа к достаточному объему продовольствия, особенно для наиболее бедных слоев населения, которые и без того расходуют значительную долю своих доходов на питание. По оценке весьма авторитетного научно-исследовательского центра, которым является Международный исследовательский институт по разработке продовольственной политики (МИИПП), в случае увеличения производства биотоплива цены в ближайшее время резко возрастут. По его расчетам, в период до 2010 года мировые цены на кукурузу могут повыситься на 20 процентов, а к 2020 году — на 41 процент. Цены на культуры, из которых производятся растительные масла, прежде всего на сою и семена подсолнечника, к 2010 году могут повыситься на 26 процентов, а к 2020 году — на 76 процентов, а цены на пшеницу соответственно на 11 процентов, а затем на 30 процентов. В наиболее бедных регионах стран Африки, расположенных к югу от Сахары, Азии и Латинской Америки цены на маниок могут увеличиться на 33 процента и на 135 процентов к 2020 году³¹. МИИПП считает, что в результате этого начнется битва «продовольствия против топлива», если не будут в срочном порядке сделаны инвестиции для обеспечения перехода к использованию биотоплива второго поколения, которое не будет в столь значительной мере зависеть от продуктов питания. Последствия такого резкого повышения цен на продовольствие будут серьезными. По прогнозам МИИПП, с каждым увеличением реальной цены на основные продукты питания на один процентный пункт число людей, страдающих от недоедания, будет увеличиваться на 16 миллионов человек. Это может означать, что к 2025 году от голода будут страдать 1,2 миллиарда человек.

36. Уже поступили сообщения о том, что за последний год мировые цены на кукурузу выросли вдвое³². На больших площадях различные сорта кукурузы, использующиеся в пищу, заменяются промышленными сортами. Вызывает серьезную обеспокоенность то, что перенаправление Соединенными Штатами, производящими более двух третей идущего на импорт зерна в мире, кукурузы на производство этанола сильно скажется на мировых ценах и наличии кукурузы, в том числе для оказания продовольственной помощи. После того как в январе 2007 года цена на рисовые лепешки в Мексике повысилась более чем на 400 процентов, что серьезно отразилось на беднейших слоях населения, для которых 45 процентов расходов семей приходится на этот основной продукт питания, в феврале 2007 года в этой стране вспыхнули продовольственные бунты³³. Хотя Мексика традиционно являлась чистым экспортером кукурузы, она превратилась в чистого импортера в результате принятия соглашений о так называемой «свободной торговле», которые открыли мексиканские рынки для несправедливой конкуренции, в результате которой поставляемая из Соединенных Штатов субсидируемая кукуруза вытеснила мексиканскую продукцию.

³¹ Mark W. Rosegrant and others, "Biofuels and the global food balance", *Bioenergy and Agriculture: Promises and Challenges*, Peter Hazell and P.K. Pachauri, eds. (IFPRI, 2006).

³² Daniel Howden, "The fight for the world's food", *The Independent*, 23 June 2007.

³³ <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/6319093.stm>.

В связи с этим существуют серьезные риски для всех развивающихся стран, являющихся чистыми импортерами основных продуктов питания.

37. Хотя теоретически повышение цен на продовольствие должно быть выгодно для миллионов фермеров-крестьян в развивающихся странах, дело не всегда обстоит именно так. Многие семейные фермы являются чистыми покупателями основных продуктов питания, поскольку у них нет достаточно земли для того, чтобы обеспечить себя продовольствием, и поэтому они будут затронуты ростом потребительских цен. Кроме того, цены, по которым фермеры продают свою продукцию «у ворот фермы», нередко являются эксплуататорски низкими, особенно для фермеров из отдаленных районов, у которых нет большого выбора покупателей. Из-за алчности посредников такие цены часто не отражают мировые цены. Для того чтобы рост сельскохозяйственного производства приносил выгоду бедным фермерам-крестьянам, необходимо создавать механизмы, такие, как кооперативы и системы коммерческого сельхозпроизводства, не носящие эксплуататорский характер, которые будут приносить выгоду и беднейшим слоям населения.

Рост конкуренции за землю и леса и принудительное выселение

38. Быстрый рост цен на продовольственную сельхозпродукцию приведет к обострению конкуренции за землю и другие природные ресурсы, в том числе за заповедные леса. Это приведет к противоборству между фермерами-крестьянами и местными общинами лесных жителей и большими агропромышленными корпорациями и крупными инвесторами, которые уже скупают большие площади земель или вытесняют крестьян с их земли. Бельгийская правозащитная организация “Human Rights Everywhere” (HREV) уже собрала документальные подтверждения о случаях принудительного выселения, присвоения земли и других нарушений прав человека на плантациях по производству пальмового масла в Колумбии, свидетельствующие об ответственности всех сторон на всех этапах производственной цепи³⁴. Принудительное выселение является явным нарушением обязательств уважать и защищать существующий доступ людей к продовольствию, и все корпорации, занятые в производстве биотоплива, должны избегать соучастия в таких нарушениях.

39. Необходимо извлечь уроки из имевшего место в последнее время расширения производства сои в Латинской Америке, способствовавшего обезлесению больших площадей в бассейне Амазонки и приведшего к принудительному выселению многих крестьян и коренных жителей с их земель. Неправительственная организация «ФИАН Интернэшнл» собрала данные о соучастии агропромышленных корпораций, крупных землевладельцев и сил безопасности в насильственном выселении в Бразилии, Колумбии, Аргентине, Парагвае и Индонезии. В некоторых случаях агропромышленные компании настаивают на том, чтобы крестьяне продавали свою землю, а в других компании занимают землю, не сообщая об этом общинам, которые в течение десятилетий живут на этих землях. В Парагвае, где с 1990-х годов площадь земель, на которых выращивается соя, удвоилась (главным образом в провинциях Итапула, Альто Парана и Каниндью), многие местные общины, которые не имеют документов, дающих право собственности, были принудительно выселены. В общине Тета-

³⁴ Fidel Mingorance, *The Flow of Palm Oil: Columbia-Belgium/Europe; a Study from a Human Rights Perspective* (HREV, 2007).

гуа Гарани, в крестьянском лагере “Primer de Marzo” («Первое марта») и в общине Мария Антония были сожжены дома, сельхозугодия и животные. По оценкам, в период 1990–2004 годов в Парагвае имели место 350 подобных случаев. В Аргентине в провинциях Кордова, Сантьяго-дель-Эстеро, Сальта, Мендоса, Мисьонес и Жужуй крестьяне и семьи местных жителей были выселены со своей земли. Агропромышленные компании, производящие сою, защищающие их за плату военизированные формирования и государственная полиция систематически угрожают деревенским жителям в провинции Сантьяго-дель-Эстеро. В Колумбии в провинции Чоко компании по производству пальмового масла захватили земли общин коренного населения и общин выходцев из Африки и выселили их с их земли. Аналогичные случаи зарегистрированы в Индонезии и Камеруне.

Занятость и условия работы

40. Хотя увеличение производства биологического топлива может улучшить положение с занятостью, МСТ в Бразилии уже заявило протест в связи с «рабскими» условиями, в которых вынуждены работать работники на плантациях сахарного тростника в этой стране. Алезандре Консейсан, член национального руководства МСТ в северном штате Пернамбуку, предупреждает, что «социальная цена такой политики заключается в чрезмерной эксплуатации армии сезонных работников, которые срубают одну тонну сахарного тростника за 2,50 реала (1,28 долл. США) в тяжелых условиях, уже приведших к гибели сотен рабочих»³⁵. Эксперт по вопросам сельскохозяйственного развития в сельскохозяйственном университете Рио-де-Жанейро Камила Морену предупреждает, что рост производства этанола возрождает «современный вариант ушедшего в прошлое рабского труда на сахарных плантациях»³⁶.

41. Хотя делаются заверения в том, что производство биотоплива приведет к увеличению числа рабочих мест³⁷, существует риск того, что ввиду конкуренции за землю с фермерами-крестьянами производство биотоплива может привести к росту безработицы. В Бразилии считается, что семейная ферма площадью 100 га создает не менее 35 рабочих мест, тогда как 100 га земли, используемой для промышленного производства сахарного тростника или пальмового масла, позволяют создать лишь 10 рабочих мест, а при ее использовании для выращивания соевых бобов создается половина рабочего места³⁸. Чистым эффектом перехода от использования земли, ранее принадлежавшей фермерской семье, к ее использованию в целях промышленного фермерства будет сокращение числа рабочих мест. Это может также привести к исчезновению возможности для осуществления аграрной реформы, направленной на расширение доступа безземельных семей к земле. Вместе с тем биотопливо может производиться и на непромышленных семейных фермах, создающих больше возможностей для занятости: в Бразилии 30 процентов производства сахарного тростника сосредоточено в руках 60 000 мелких производителей.

³⁵ <http://ipsnews.net/news.asp?idnews=38051>.

³⁶ Там же.

³⁷ A.J. Ferriera Simões, “Biofuels will help fight hunger”, *International Herald Tribune*, 6 August 2007.

³⁸ E. Holt-Giménez, “The biofuel myths”, *International Herald Tribune*, 10 July 2007.

Повышение цен и нехватка воды

42. Производство биотоплива потребует больших объемов воды и отвлечение воды от использования на цели выращивания продовольственных культур. До настоящего времени предпринято лишь небольшое число обстоятельных исследований для изучения последствий производства биотоплива для водных ресурсов и учета подлинных экологических и социальных издержек, хотя эта проблема была одной из центральных в ходе международного совещания в рамках «Всемирной недели воды», состоявшегося в августе 2006 года в Стокгольме. Растущие цены на воду ограничат доступ беднейших общин к воде, что в свою очередь отрицательно скажется на осуществлении права на питание.

С. Защита права на питание в связи с производством биотоплива

43. Вместо того чтобы убеждать нас в необходимости использовать меньше энергии, нам предлагают ложные обещания, связанные с биотопливом, о том, что мы можем помочь решению проблемы изменения климата, просто перейдя к использованию другого топлива. Вместе с тем многие исследования показали, что агротопливо, возможно, даже не является «углеродно-нейтральным» или не приводит к значительным сокращениям выбросов двуокиси углерода, если учитывать ископаемое топливо, которое по-прежнему необходимо для посева и сбора урожая продовольственных культур и их переработки в биотопливо с использованием высокомеханизированных промышленных моделей производства. Производство агротоплива неприемлемо, если оно ведет к расширению масштабов голода и нехватке воды в бедных развивающихся странах.

44. В связи с этим Специальный докладчик призывает к объявлению пятилетнего моратория на производство биотоплива с использованием существующих методов, с тем чтобы предоставить время для разработки технологий и создания регламентирующих структур для защиты от негативных экологических и социальных последствий и последствий для прав человека. В течение действия такого моратория могут быть приняты многочисленные меры для обеспечения того, чтобы производство биотоплива имело положительные последствия, а также уважения права на надлежащее продовольствие. Такие меры включают:

а) распространение информации о необходимости сокращения общего потребления энергии и сосредоточения внимания на всех других методах повышения эффективности использования энергии;

б) незамедлительный переход к использованию технологий производства биотоплива «второго поколения», что приведет к снижению конкуренции между продовольствием и топливом. Для этого могут использоваться сельскохозяйственные отходы и пожнивные остатки. Как отметил МИИПП: «Эффективное использование сельскохозяйственных отходов открывает значительные возможности для производства биоэнергии и при этом не приводит к чрезмерному нарушению существующих методов сельскохозяйственного производства и производства продовольствия и не требует введения в оборот новых земель»³². Для этих целей могут использоваться такие обычные пожнивные остатки, как сердцевина кукурузного початка, богасса, рисовая шелуха и банановые листья. Таким образом, производство биотоплива может быть дополняющим, а не конкурирующим с существующим сельским хозяйством и не потре-

бует значительного отвлечения продовольственных, земельных и водных ресурсов от производства продовольствия. В связи с этим цены на продовольствие останутся стабильными, а фермеры будут получать доход от продажи сельскохозяйственных отходов, в результате чего будут выигрывать и потребители, и производители;

с) внедрение технологий, позволяющих использовать непродовольственные культуры, в частности культуры, которые можно выращивать в ползасушливых и засушливых районах. Выращивание чилибухи (*Jatropha Curcas*), кустарника, дающего крупные масличные семена, представляется хорошим решением, поскольку это растение можно выращивать на засушливых землях, как правило не пригодных для продовольственных культур. Более половины засушливых земель в Африке считаются пригодными для выращивания чилибухи. Культивирование этого растения позволит не только производить биотопливо, но и обеспечивать африканским фермерам средства к существованию, повысить урожайность земель и повернуть вспять процесс деградации земель и опустынивания;

д) обеспечение производства биотоплива на базе семейного сельского хозяйства, а не путем использования промышленных моделей сельского хозяйства в целях создания дополнительных рабочих мест и сельскохозяйственного развития, создающего новые возможности для бедных фермеров-крестьян, а не приводящего к конкуренции. Создание кооперативов мелких фермеров для выращивания культур для крупных обрабатывающих фирм обеспечит гораздо большую занятость, чем концентрация земли в виде высокомеханизированных крупных хозяйств и плантаций. Как отметила организация "ActionAid": «Биотопливо может даже стать важным инструментом в борьбе с голодом и нищетой, если для его производства будут использоваться надлежащие принципы, обеспечивающие участие в процессе мелких фермеров»³⁹.

IV. Проблемы защиты людей, спасающихся от голода

45. Во многих регионах мира, особенно в Африке, острая нехватка продовольствия, нужда и хронический голод вынуждают людей покидать свои дома, земли и даже свои страны. Например, десятки тысяч молодых африканцев, рискуя жизнью, ежегодно покидают свои страны в попытке достичь Европы. Однако международное сообщество по-прежнему не считает голод и нарушения права человека на питание достаточными причинами или юридическими основаниями для того, чтобы люди покидали свою страну и получали защиту в другой стране. Сегодня большинство правительств считают людей, пересекающих без разрешения их границы, преступниками, даже если они покидают свою страну в результате угрожающих жизни последствий голода или серьезных нарушений их права на питание. Большинство из них помещаются под стражу, а затем принудительно репатрируются в их страны, даже если в стране, в которую их принудительно возвращают, их жизням будет угрожать голод и засуха. Специальный докладчик считает это позором для человечества. Как правильно заявило Управление Верховного комиссара по правам человека, «существует небольшое различие между человеком, которому угрожает смерть

³⁹ www.actionaid.org/pages.aspx?PageID=34&ItemID=287.

от голода, и человеком, которому угрожает внесудебная казнь из-за его политических убеждений»⁴⁰.

46. В связи с этим в настоящем разделе Специальный докладчик приводит доводы в пользу необходимости предоставления юридической защиты людям, покидающим свои страны из-за голода и других серьезных нарушений их права на питание. Он призывает разработать новый правовой документ для защиты людей, бегущих от голода и нарушений права на питание. Согласно этому новому правовому документу они будут признаваться «беженцами от голода» и им будет предоставляться, по крайней мере, право на невысылку и временную защиту, с тем чтобы они не высылались обратно в страну, где голод и острая нехватка продовольствия угрожают их жизни. Хотя правительства всегда несут главную ответственность за обеспечение уважения права на питание, если люди покидают свои страны, чтобы сохранить свою жизнь, принимающие страны не должны высылать их обратно в страны, где голод угрожает их жизни. Специальный докладчик считает, что растущая криминализация миграции просто приведет к новым нарушениям права на жизнь и права на питание. Специальный докладчик полагает, что только путем признания своих обязанностей перед беженцами от голода в мире все правительства наконец подтвердят, что они серьезно относятся к своей обязанности искоренять голод на земле. Это означает, что богатые развитые страны позаботятся о том, чтобы они не могли избегать принятия мер, направленных на ликвидацию голода в мире.

Беженцы от голода

47. Миллионы людей, особенно в странах Африки, расположенных к югу от Сахары, регулярно страдают от голода, острой нехватки продовольствия и других серьезных нарушений их права человека на питание. По данным ФАО, в 2007 году в 34 странах, большинство из которых являются странами Африки, расположенными к югу от Сахары, наблюдается продовольственный кризис⁴¹. Масштабы голода в странах Африки, расположенных к югу от Сахары, с 1990 года постоянно возрастают⁴². В 14 беднейших странах более 35 процентов населения ежедневно голодает даже в обычные времена, когда нет засухи или голода⁴². Масштабы голода возросли в наибольшей степени в странах, раздираемых конфликтами в 90-е годы, включая Бурунди, Демократическую Республику Конго, Либерию и Сьерра-Леоне⁴². Эта тесная взаимосвязь между голодом и конфликтами нередко становится еще более заметной, когда продовольствие и голод используются, как это делается во многих африканских странах, еще и как орудие войны против определенных групп или общин⁴³. Ухудшение состояния окружающей среды, опустынивание и глобальное изменение климата ведут к еще большей нужде и отчаянию, особенно в сильно засушливых странах Сахельского района Африки (см. A/61/306). По оценке Международной группы экспертов по изменению климата, к 2050 году число «экологических беженцев» может достичь 150 миллионов⁴³. К их числу относятся люди, вынужденные покинуть свои дома и земли по экологическим причинам, свя-

⁴⁰ Office of the High Commissioner for Human Rights, Fact Sheet 20, *Human Rights and Refugees*.

⁴¹ www.fao.org/docrep/009/j9247e/j9247e02.htm.

⁴² FAO, *The State of World Food Insecurity in the World 2006*.

⁴³ Joanna Macrae and Anthony Zwi, "Food as an Instrument of War in Contemporary African Famines: A Review of the Evidence", *Disasters*, 16, No. 4, 1991.

занным с глобальным изменением климата, в том числе опустыниванием и деградацией земель. Политика, проводимая в развитых странах, еще более усугубляет эти последствия — энергопотребление на Севере способствует глобальному изменению климата, последствия которого прежде всего ощущаются на Юге⁴⁴. Большинство из этих людей, особенно в странах Африки, расположенных к югу от Сахары, не предпочитают, а вынуждены покидать свои места. Они в самом буквальном смысле являются «беженцами от голода».

48. Подавляющее большинство людей, бегущих от голода и острой нехватки продовольствия, не пересекают международные границы, а остаются в пределах своих собственных стран, перемещаясь из своих мест происхождения в другие места проживания, обычно в мегатрущобы развивающегося мира⁴⁵. Однако миллионы людей все-таки пересекают международные границы и некоторые из них пытаются добраться до развитых стран, спасаясь от повсеместного голода, особенно люди, живущие в странах Африки, расположенных к югу от Сахары. Согласно оценкам, например, около 2 миллионов таких людей ежегодно пытаются незаконно проникнуть на территорию Европейского союза и около 2000 из них тонут в Средиземном море. Они пытаются добраться до Канарских островов из Мавритании или Сенегала или пересечь Гибралтарский пролив из Марокко. По данным правительства Испании, в 2005 году до испанских берегов добрались 37 685 мигрантов из Африки. Еще 22 824 мигранта, покинувших Ливийскую Арабскую Джамахирию или Тунис, достигли островов Италии или Мальты⁴⁶. Они также пытаются достичь Греции через Турцию или покидая Египет. В 2006 году испанские органы власти задержали по крайней мере 28 000 человек, прибывших на Канарские острова после опасного путешествия через открытое море в переполненных открытых рыболовецких лодках⁴⁷. Многие добираются в ужасном состоянии, страдающими от хронического недоедания, настолько слабыми, что они не могут ходить или стоять. Однако большинство из них задерживаются и содержатся в центрах оформления или содержания под стражей, прежде чем их принудительно репатрируют в их страны.

49. Никто не знает, сколько тысяч людей гибнет при попытке совершить такое путешествие, однако тела утонувших регулярно выносятся на пляжи или

⁴⁴ Molly Conisbee and Andrew Simms, *Environmental Refugees: The Case for Recognition*, New Economics Foundation, 2003.

⁴⁵ Согласно определению, внутренне перемещенные лица — это лица, которые были вынуждены или обязаны бежать из своих домов или мест обычного проживания или покидать их, в частности в результате или во избежание последствий вооруженного конфликта, ситуаций, характеризующихся всеобщим насилием, нарушений прав человека или стихийных или антропогенных бедствий, и которые не пересекли международно признанную границу. Внутренне перемещенные лица находятся под защитой согласно международно-правовым документам по правам человека и Руководящим принципам по вопросу о перемещении лиц внутри страны (E/CN.4/1998/53/Add.2, приложение). Принцип 18 подтверждает право на адекватный уровень жизни внутренне перемещенных лиц, и в нем заявляется, что компетентные органы власти обязаны, как минимум, независимо от обстоятельств и без дискриминации, снабжать внутренне перемещенных лиц, в частности, основными продуктами питания и питьевой водой и обеспечивать им безопасный доступ к ним.

⁴⁶ *Tribune de Genève*, 14 December 2006.

⁴⁷ BBC News, 30 November 2006 (<http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/europe/6160633.stm>).

попадают в сети рыбаков⁴⁸. 18 декабря 2006 года в международной прессе появились сообщения о том, что более 100 беженцев утонули за один день у берегов Сенегала на пути в Испанию⁴⁹. Однако такой подсчет никто не ведет. Как заявил Генеральный секретарь Международной федерации Красного Креста Маркку Нискала: «Эта кризисная ситуация полностью игнорируется: мало того, что никто не приходит на помощь этим находящимся в отчаянном положении людям, нет ни одной организации, которая бы собирала статистические данные для учета таких ежедневно происходящих трагических случаев»⁴⁹.

50. Если они преодолевают опасности, которые подстерегают их, пока они плывут через моря, их ждет насилие и нарушения прав человека, когда они достигают берегов развитых стран, как это было во время широко освещавшихся ужасных трагических событий, произошедших в 2005 году в Сеуте и Мелилье. В ночь на 28 сентября 2005 года по крайней мере пять африканцев были застрелены, когда сотрудники правоохранительных органов столкнулись с несколькими сотнями людей, пытавшихся проникнуть на территорию Испании, перелезая через две изгороди с колючей проволокой, разделяющие Сеуту от Марокко⁵⁰. 6 октября 2005 года еще шесть человек были застрелены на марокканской стороне границы. «Международная амнистия» призвала провести независимое международное расследование этих двух случаев, а также расследование других сообщений о том, что несколько человек получили ранения в результате грубого обращения и использования чрезмерной силы испанскими и марокканскими силами безопасности в Сеуте и Мелилье⁵¹. «Международная амнистия» также выразила обеспокоенность по поводу случаев депортации из Испании в Марокко после того, как организация «Врачи без границ» сообщила о том, что она обнаружила более 500 человек, брошенных в пустыне на марокканско-алжирской границе марокканскими полицейскими без пищи и воды⁵¹.

51. Такое трагическое положение африканских беженцев от голода было одним из ключевых вопросов, которые рассматривались на Всемирном социальном форуме по миграции, проходившем в июне 2006 года в Мадриде. Этой проблеме уделяет также основное внимание чрезвычайно многоликое и динамичное гражданское общество в самой Африке: ей, в частности, уделялось основное внимание в ходе Африканского социального форума, проходившего в январе 2006 года в Бамако, и Всемирного социального форума, проходившего в январе 2007 года в Найроби. Специальные дни памяти о кровавых событиях в Сеуте и Мелилье были посвящены главным образом теме «Глобализация и африканская миграция» (29 сентября — 7 октября 2006 года, Бамако). Говоря словами Аминаты Траоре:

«Людские, финансовые и технические ресурсы, которые 25 стран Европы используют в борьбе с притоком мигрантов из Африки, фактически свидетельствуют о том, что идет настоящая война между этой мировой державой и этими молодыми беззащитными африканцами из сельских и городских районов, чьи права на образование, на экономическую информацию, на труд и на питание в их собственных странах, находящихся на

⁴⁸ BBC News, 24 October 2006 (http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/talking_point/5404816.stm).

⁴⁹ *Le Courier*, Geneva, 10 December 2006.

⁵⁰ Amnesty International, 3 October 2005, AI Index EUR 41/011/2005 at www.amnesty.org.

⁵¹ Human Rights Watch, 13 October 2005 (<http://hrw.org/english/docs/2005/10/13/spain11866.htm>).

этапе структурной перестройки, не соблюдаются. Если эти люди, не по собственной вине ставшие жертвами макроэкономических решений и предпочтений, пытаются бежать, их преследуют, ловят и унижают за это. Мертвые, раненые и искалеченные в результате кровавых событий, произошедших в 2005 году в Сеуте и Мелилье, а также сотни мертвых тел, которые выносятся на пляжи Мавритании, Канарских островов, острова Лампедуза или в других местах, также являются жертвами этой вынужденной и криминализованной миграции».

52. Ответ Европейского союза на проблему африканских беженцев от голода все больше сводится к милитаризации процедур иммиграции и патрулированию границ. Создана новая пограничная служба, в рамках которой действуют группы быстрого реагирования под названием «Фронтекс». В ходе операции «Фронтекс», которая называлась «Операция Гера-II», участвовали патрульные катера, самолеты и вертолеты из Испании, Италии, Финляндии и Португалии, которые патрулировали вдоль границ Мавритании, Сенегала и Кабо-Верде с целью перехвата лодок и незамедлительного возвращения их на берег⁵². Правительства европейских стран, как видно, полагают, что острую проблему миграции можно решить как военную и полицейскую проблему. Беженцы от голода сталкиваются с грубым обращением и в других регионах. Тысячи людей, которые бегут от голода и нехватки продовольствия в Корейской Народно-Демократической Республике и пересекают границу с Китаем, часто подвергаются немедленной депортации. Граждане Корейской Народно-Демократической Республики, пойманные при пересечении границы или депортируемые китайскими властями, весьма вероятно будут подвергнуты грубому и унижающему достоинство обращению⁵³, включая принудительный труд в тюремных лагерях в стране их происхождения.

Защита людей, спасающихся от голода

53. Каждый человек имеет право на питание и основное право быть свободным от голода. Эти права признаются в статье 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, а также во многих других международных правовых документах без каких-либо территориальных или юрисдикционных ограничений (E/CN.4/2006/44). Поэтому все государства обязаны уважать, защищать и осуществлять право на питание всех людей, живущих в пределах их юрисдикции или в других странах. На всех правительствах лежит правовое обязательство оказывать помощь людям, спасающимся от голода, независимо от страны их происхождения или статуса. В связи с этим Специальный докладчик считает, что это означает, что государства обязаны предоставлять защиту людям, спасающимся от голода и острой нехватки продовольствия.

54. Однако трагедия заключается в том, что людям, спасающимся от голода, не предоставляется адекватная защита, и они нередко подвергаются насилию и принудительной репатриации. Существующая правовая основа, заложенная в международном праве прав человека, гуманитарном и беженском праве, не предусматривает важные виды защиты, и поэтому она нуждается в серьезном

⁵² BBC News, 10 September 2006 (<http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/europe/5331896.stm>).

⁵³ See Amnesty International, 4 May 2000, <http://web.amnesty.org/library/Index/ENGASA170212000?open&of=ENG-PRK>.

развитии для обеспечения охвата конкретной ситуации, связанной с «беженцами от голода».

55. Большинству людей, спасающихся от голода, отказывают во въезде в другие страны и в защите в этих странах, поскольку они не относятся к категории «беженцев» в традиционном и правовом понимании. На всех правительствах лежит правовое обязательство принимать лиц, ищущих убежища, и предоставлять защиту беженцам согласно международному праву. Однако определение понятия «беженец» весьма ограничено. Конвенция о статусе беженцев 1951 года является ключевым правовым документом, в котором определяется понятие «беженец», права беженца и правовые обязательства государств. В соответствии с Конвенцией 1951 года и Протоколом к ней 1967 года беженцем является лицо, которое

«в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, религии, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений».

Согласно принципу невысылки, предусмотренному в статье 33 Конвенции 1951 года, все лица, получившие статус беженца, не должны никоим образом высылаться или возвращаться на границу страны, где их жизни или свободе угрожает опасность вследствие наличия одного или более признаков, указанных в определении понятия «беженец».

56. Принцип невысылки является общепринятым принципом международного права. Он означает, что ни одно лицо не должно получать отказ во въезде, возвращаться или высылаться на границу территории, где его жизнь, физическая неприкосновенность или свобода будут находиться под угрозой. В связи с этим Специальный докладчик по вопросу о пытках и других бесчеловечных или унижающих достоинство видах обращения и наказания Манфред Новак настоятельно призвал все правительства «скрупулезно соблюдать принцип невысылки и не выдворять никаких лиц на те границы или территории, где им могут угрожать нарушения прав человека, независимо от того, были ли эти лица официально признаны беженцами» (A/60/316, пункт 52).

57. К сожалению, большинству людей, спасающихся от голода, не предоставляются никакие виды защиты, предусмотренные для лиц, имеющих статус беженца, и право на невысылку, несмотря на то, что они могут подвергаться опасности грубых нарушений права на питание, равносильных угрозе их жизни. Произошли определенные правовые изменения, приведшие к расширению понимания того, кого следует считать «беженцем», однако эти изменения

по-прежнему ограничены⁵⁴. Одним возможным примером может быть лишение пищи, которое может приравниваться к преследованию лица, когда такое лицо лишается пищи вследствие преследования по признаку расы, религии, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или за политические убеждения. Акты преследования могут, в частности, выражаться в избирательных методах распределения продовольствия, принудительном или незаконном изгнании с земли, лишении питания или серьезных ограничениях способности человека зарабатывать средства к существованию или иметь доступ к средствам для приобретения продовольствия для себя или своей семьи из-за политических убеждений данного лица или по признаку религии или любому другому из пяти признаков. Однако до настоящего времени странами принято небольшое число таких мигрантов, что означает, что подавляющее большинство людей, спасающихся от голода, не считаются беженцами согласно Конвенции 1951 года.

58. Большинство людей, которые, спасаясь от голода, пересекают международные границы, рассматриваются поэтому как незаконные «экономические мигранты». Согласно миграционным законам экономические мигранты могут на законных основаниях приниматься другой страной, однако такое решение принимается в зависимости от миграционной политики и стандартных процедур каждой страны и обычно с учетом собственных национальных интересов данной страны. Ни одна страна с правовой точки зрения не обязана принимать людей, подпадающих под определение понятия «экономические мигранты», с учетом того, что их не вынуждали покинуть свои страны. В связи с этим таким мигрантам не предоставляются те виды защиты, которые предоставляются беженцам, и на них не распространяется право на невысылку, которое бы защищало их от принудительной репатриации в их страны.

59. Однако предполагать, что люди, спасающиеся от голода и нужды, просто являются «экономическими мигрантами», что их не принуждают покинуть страну и что они просто по собственному желанию отправляются на поиски лучшей жизни, — это значит полностью не признавать, что положение, в котором находятся эти люди, представляет угрозу для их жизни. Абсурдно предполагать, что люди, спасающиеся от голода и нужды, покидают свои страны «добровольно». Специальный докладчик настаивает на признании следующего определяющего момента: беженцев от голода не следует путать с другими категориями «экономических мигрантов». Когда «экономический мигрант» отправляется на поиски лучшей жизни, мигрируя в другую страну, он делает это

⁵⁴ Изменения в правовой сфере, произошедшие в Африке и Латинской Америке, привели к расширению понятия защиты лиц, спасающихся от всеобщего насилия, иностранной агрессии, внутренних конфликтов, широкомасштабных нарушений прав человека или других обстоятельств, серьезно нарушающих общественный порядок. Кроме того, некоторые страны в других регионах установили дополнительные режимы защиты для лиц, не подпадающих под определение понятия «беженец» согласно Конвенции 1951 года. Помимо этого, мандат Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев был расширен Генеральной Ассамблеей для обеспечения охвата не только тех лиц, которые являются беженцами по смыслу Конвенции 1951 года, но и лиц за пределами их стран происхождения или обычного проживания, которые не могут вернуться туда ввиду серьезной и ничем не сдерживаемой угрозы их жизни, физической неприкосновенности или свободе, обусловленной всеобщим насилием или событиями, серьезно нарушающими общественный порядок, и которые в результате этого нуждаются в международной защите.

добровольно. Однако беженец от голода делает это не добровольно, а ввиду «состояния необходимости». Он вынужден бежать. Особенно когда голод охватывает целую страну или целый регион (например, голод 2005 года в Сахельском районе Африки, расположенном к югу от Сахары), у беженцев от голода есть единственный выбор — бежать через международные границы. Голод непосредственно угрожает их жизни и жизни членов их семей. Они бегут из-за наличия состояния необходимости, а не по собственному выбору.

60. Понятие «состояние необходимости» (*état de nécessité*) — это хорошо обоснованное понятие, широко распространенное в обычном и гражданском праве во многих странах. Например, в Уголовном кодексе Франции (статья 122-7) предусматривается, что лицо не несет ответственности за действие, которое при обычных обстоятельствах классифицировалось бы как преступление, если его/ее поведение было необходимо для устранения угрозы или опасности, грозящей ему/ей или третьему лицу и если такое поведение было соразмерно серьезности опасности. В хорошо известном деле “*Dame Ménard*”⁵⁵ мать не была признана виновной за кражу хлеба, поскольку она действовала в состоянии необходимости, так как она не могла позволить, чтобы ее дети голодали. Канадское уголовное право аналогичным образом допускает защиту в состоянии необходимости. Основание для этого было четко изложено в деле «*Перка против королевы*», в котором Верховный суд Канады заявил, что «либеральное и гуманное уголовное право не может требовать от людей строго соблюдать законы в чрезвычайных ситуациях, когда обычные человеческие инстинкты, будь то инстинкт самосохранения или альтруизма, всецело побуждают к несоблюдению»⁵⁶. Пересечение международных границ нельзя рассматривать как незаконное действие, когда люди спасаются от голода и острой нехватки продовольствия.

61. В связи с голодом и острой нехваткой продовольствия объективно установить такое состояние необходимости несложно. ВПП и ФАО регулярно выпускают доклады, в которых указываются регионы, где наблюдаются хронические чрезвычайные ситуации, связанные с продовольствием, и даже указывается число людей, страдающих от острого и хронического недоедания. На основе этой концепции возможно поэтому предусмотреть защиту беженцев от голода путем признания того, что они имеют право искать убежище и право получать защиту в виде предоставления временного убежища. В более долгосрочной перспективе необходимо учитывать наиболее серьезные нарушения экономических и социальных прав, в том числе нарушения права на питание, при определении того, кто является беженцем.

62. С учетом этой концепции Специальный докладчик считает, что можно объективно устанавливать, кто спасается от голода и острой нехватки продовольствия, а не по другим причинам. В связи с этим неотложным следующим шагом должна явиться разработка нового правового документа, в котором будет определен статус «беженцев от голода» и который будет предоставлять им право на невысылку, с тем чтобы они не подвергались бесчеловечной депортации в страны, охваченные голодом. Специальный докладчик считает, что невозможно пересматривать существующие международно-правовые документы, включая Конвенцию о статусе беженцев 1951 года, и поэтому необходимо раз-

⁵⁵ Cour d’Amiens, *Dame Ménard*, 22 April 1898.

⁵⁶ Supreme Court of Canada (1984), 2 S.C.R. 232.

работать специальный правовой документ, который будет обеспечивать защиту людей, спасающихся от голода и других нарушений права на питание.

63. Специальный докладчик настоятельно призывает все государства рассмотреть вопрос о разработке нового правового документа для защиты людей, спасающихся от голода и нарушений права на питание. В соответствии с таким новым правовым документом они будут признаваться «беженцами от голода» и им будет предоставляться, как минимум, право на невысылку и временная защита, с тем чтобы они не отправлялись обратно в страну, где голод и острая нехватка продовольствия угрожают их жизни. Хотя правительства всегда несут главную ответственность за обеспечение соблюдения права на питание, если люди бегут из стран, спасая свои жизни, принимающие страны не должны высылать их обратно туда, где царит голод, угрожающий их жизни. Криминализация беженцев от голода не решит эту проблему. В современном мире ни одна страна не может изолировать себя от последствий голода, когда положение миллионов людей становится все более отчаянным. Пришло время предоставить правовую защиту всем людям, спасающимся от голода и серьезных нарушений их права на продовольствие.

V. Выводы и рекомендации

64. Специальный докладчик делает следующие выводы и рекомендации:

а) голод не является неизбежностью. Отсутствие прогресса в достижении цели, поставленной на Всемирной встрече на высшем уровне по проблемам продовольствия, и цели в области развития, сформулированной в Декларации тысячелетия, — наполовину сократить долю людей, страдающих от голода, — является неприемлемым. Все государства должны незамедлительно принять меры с целью осуществления права всех их граждан на питание. Можно извлечь уроки из примеров весьма положительного опыта, накопленного многими правительствами, о чем подробно говорится в настоящем докладе. Важные инициативы правительства Боливии, отмеченные Специальным докладчиком во время его поездки в Боливию в 2007 году, должны служить примером для остальных стран мира;

б) все государства должны обеспечивать, чтобы их международные политические и экономические стратегии, включая международные торговые соглашения, не сказывались отрицательно на осуществлении права на питание в других странах. В этом контексте правительства стран Европейского союза должны обеспечить, чтобы соглашения об экономическом партнерстве, заключаемые со странами Азии, Карибского бассейна и района Тихого океана, отрицательно не сказывались на поступательном процессе осуществления права на питание в этих странах и включали механизмы гарантий, предусматривающих принятие надлежащих мер в связи с любыми случаями отсутствия продовольственной безопасности или голода, обусловленными принятием таких соглашений. Все переговоры по международным торговым соглашениям должны проходить с участием всех заинтересованных сторон, включая гражданское общество;

в) государства должны установить пятилетний мораторий на все инициативы по созданию биотоплива путем переработки продовольствия

в топливо. Это должно предоставить время для оценки возможных последствий для права на продовольствие, а также для других социальных и экологических прав и прав человека и обеспечить, чтобы производство биотоплива не вело к голоду;

d) государства должны обеспечить, чтобы биотопливо производилось из непродовольственных растений, сельскохозяйственных отходов и пожнивных остатков, а не из продовольственных культур, с тем чтобы избежать резкого повышения цен на продовольствие, воду и землю и отвлечения этих ресурсов от производства продовольствия. Для этого потребуются в неотложном порядке произвести крупные инвестиции в разработку технологий производства биотоплива «второго поколения»;

e) государства должны принять надлежащие меры для обеспечения того, чтобы производство биотоплива осуществлялось на базе семейных сельских хозяйств, а не агропромышленными методами во избежание голода и для создания рабочих мест и обеспечения развития сельских районов с учетом интересов бедноты;

f) государства должны укреплять международные и национальные механизмы защиты людей, вынужденных покидать свои дома и земли из-за голода и серьезных нарушений их права на питание. В этой связи государства должны разработать новый международный правовой документ, который предоставит защиту всем людям, которые спасаются от голода и которые в настоящее время не защищены согласно международному праву прав человека, гуманитарному или беженскому праву;

g) государства должны, как минимум, распространить действие принципа невысылки на людей, спасающихся от голода ввиду состояния необходимости, и воздерживаться от их депортации. Правительства не должны выдворять, возвращать или экстрадировать то или иное лицо в другую страну, когда имеются веские основания считать, что ему/ей угрожает опасность голода, хронического недоедания или других серьезных нарушений права на питание. Правительствам следует должным образом признать наличие состояния крайней необходимости, вынуждающего этих людей бежать, и их право на получение временной защиты на основе принципа невысылки;

h) право на питание является одним из прав человека. Обречь людей на голод и жизнь в условиях острой нехватки продовольствия является нарушением прав человека.