



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
24 January 2014
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Двадцать пятая сессия

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,
гражданских, политических, экономических,
социальных и культурных прав, включая
право на развитие**

Доклад Специального докладчика по вопросу о праве на питание Оливье де Шуттера

Заключительный доклад: трансформативный потенциал права на питание*

Резюме

В настоящем докладе, представленном Совету по правам человека в соответствии с его резолюцией 22/9, Специальный докладчик по вопросу о праве на питание делает выводы из своего мандата, показывая стыковки между его различными вкладами.

* Приложение к настоящему докладу воспроизводится в том виде, в котором оно было получено, только на том языке, на котором оно было представлено.

GE.14-10539 (R) 190214 200214



* 1 4 1 0 5 3 9 *

Просьба отправить на вторичную переработку 



Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1	3
II. Диагностика	2–12	3
III. Ожидаемая отдача от продовольственных систем	13–31	9
A. Устойчивое производство	16–17	10
B. Устойчивое потребление	18–23	11
C. Сокращение бедности	24–28	13
D. Новая парадигма	29–31	15
IV. Взаимозависимость реформ	32–34	16
V. Путь вперед	35–49	17
A. Перестройка местных продовольственных систем	36–39	18
B. Развертывание национальных стратегий	40–44	20
C. Формирование благоприятствующей международной среды	45–49	23
VI. Заключение	50	25
Приложение		
Обзор ключевых рекомендаций		26

I. Введение

1. За последние шесть лет Специальный докладчик по вопросу о праве на питание совершил страновые визиты в 13 стран с низкими доходами: Бенин, Камерун, Мадагаскар и Малави; в страны со средними доходами: Бразилию, Гватемалу, Китай, Малайзию, Мексику, Никарагуа, Сирийскую Арабскую Республику и Южную Африку; и в страну с высокими доходами: Канаду. Он также предпринял миссии во Всемирную торговую организацию (ВТО) и в Продовольственную и сельскохозяйственную организацию Объединенных Наций (ФАО), чтобы оценить их вклад в реализацию права на питание. После его первоначального доклада с изложением своей программы работы он вдобавок к двум специальным докладам о глобальном кризисе цен на продовольствие, запрошенным Советом по правам человека в резолюции S-7/1 на его специальной сессии по глобальному продовольственному кризису, подготовил десять промежуточных докладов по ряду тематических вопросов. Он также подготовил семь информационных записок с исследованием областей, которые он не смог разобрать достаточно детально в своих официальных докладах. В данном заключительном докладе он представляет свои основные выводы. В качестве приложения приобщается обзор ключевых рекомендаций, внесенных в его прошлых тематических докладах Совету по правам человека и Генеральной Ассамблее.

II. Диагностика

2. Право на питание является правом каждого человека – отдельно или совместно с другими – иметь в любое время физический и экономический доступ к достаточному, адекватному и приемлемому в плане культуры продовольствию, производимому и потребляемому устойчивым образом с сохранением доступа к продовольствию для будущих поколений¹. Индивиды могут обеспечить себе доступ к продовольствию: а) за счет доходов от работы по найму или от самостоятельной трудовой деятельности; б) за счет социальных передач; или с) за счет производства своего собственного продовольствия в случае тех, кто имеет доступ к земле и другим производственным ресурсам. По этим каналам, которые зачастую функционируют параллельно, каждый человек должен иметь доступ к рациону, который в целом "содержит набор питательных веществ для физического и умственного роста, развития и поддержания здоровья, а также физической активности, которые удовлетворяют физиологические потребности человека на всех стадиях жизненного цикла и соответствуют полу и роду занятий"². Таким образом, нормативное содержание права на питание можно резюмировать указанием на такие требования, как наличие, доступность, достаточность и устойчивости, которые все должны быть встроены в юридические правомочия и гарантированы за счет механизмов подотчетности. И вот в эту аналитическую структуру и укладывались страновые миссии Специального докладчика.

3. В силу различных каналов, по которым может быть достигнут доступ к питанию, существенную роль в обеспечении права на питание играет создание достойных рабочих мест в секторах промышленности и услуг, равно как и пре-

¹ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 12 о праве на достаточное питание, пункты 6 и 7.

² Там же, пункт 9.

доставление социальной защиты. В этом отношении право на питание переплетается с правом на труд и правом на социальное обеспечение, которые гарантируются по статьям 6 и 9 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Разбирая эти вопросы в своих тематических докладах, Специальный докладчик посвящал большую часть своей работы вопросу о том, как могли бы быть реформированы продовольственные системы, чтобы обеспечить более полную реализацию права на достаточное питание. И вот начало его мандата совпало с глобальным кризисом цен на продовольствие 2008 года, и Специальный докладчик стремился в приоритетном порядке добиться, чтобы глобальные и национальные усилия по преодолению кризиса коренились в праве на питание. Хотя большинство из предпринятых инициатив с целью укрепить способность стран увеличивать свое собственное производство и удовлетворять большую часть своих продовольственных потребностей были сконцентрированы на поддержке мелких фермеров, они не включали механизмов мониторинга прогресса и подотчетности или обеспечения участия производителей и потребителей продовольствия в процессах выработки политики. Они не фокусировались на наиболее уязвимых контингентах и зачастую не гарантировали трансформации схем поддержки в юридические правомочия.

4. Большинство заинтересованных субъектов согласны в общем плане с экстренной необходимостью реформы. Если соизмерять продовольственные системы, которые мы унаследовали от XX века, на фоне требования о том, чтобы они способствовали реализации права на питание, то эти системы потерпели крах. Конечно, за последние 50 лет был достигнут значительный прогресс в форсировании сельскохозяйственного производства. Но это вряд ли уменьшило число голодных, ну а что касается нутриционного профиля, то он по-прежнему носит плачевный характер. По новому методу расчета недоедания, который начал использоваться с издания доклада "Положение дел в связи с отсутствием продовольственной безопасности в мире" за 2012 год, учреждения Организации Объединенных Наций оценивают, что голод в его самых крайних проявлениях снизился во всем мире: число голодающих уменьшилось более чем с 1 млрд. человек в 1990–1992 годах, что составляло 18,9% мирового населения, до 842 млн. человек в 2011–2013 годах, т.е. до 12% населения³. Однако эти цифры не отражают краткосрочного недоедания, ибо они фокусируются на среднегодовых показателях; они пренебрегают элементами неравенства в распределении пищи внутри семьи; и эти расчеты исходят из низкого порога ежедневных энергопотребностей, которые предполагают малоподвижный образ жизни, тогда как многие бедняки ведут деятельность, сопряженную с физической нагрузкой⁴.

5. Более того, один лишь прием калорий мало что говорит о нутриционном профиле. Крупную роль играют также дефицит попечения или неадекватные способы грудного вскармливания, равно как и плохое медицинское обслуживание или водоснабжение и санитария. Как было детально освещено Специальным докладчиком (см. A/HRC/19/59), даже когда прием пищи носит достаточный характер, неадекватный рацион может обернуться дефицитами микронутриентов, такими как нехватка йода, витамина А или железа, а ведь мы упоминаем лишь те дефициты, которые весьма распространены в значительных частях

³ FAO, International Fund for Agricultural Development and World Food Programme, *The State of Food Insecurity in the World 2013: The Multiple Dimensions of Food Security* (Rome, 2013), p. 8.

⁴ F.M. Lappé and others, "How we count hunger matters", *Ethics and International Affairs*, issue 27.3 (2013).

мира развивающихся стран. В глобальном масштабе более 165 млн. детей страдают низкорослостью: они настолько недоедают, что не достигают своего полного физического и когнитивного потенциала, а 2 млрд. человек во всем мире недостает витаминов и минералов, имеющих существенное значение для хорошего состояния здоровья. Несмотря на доказанный долгосрочный эффект достаточного питания в период беременности и до второго дня рождения ребенка, как в странах с низкими уровнями доходов, где недоедание вызывает крупную озабоченность⁵, так и в странах со средними и высокими уровнями доходов слишком мало что делается для того, чтобы обеспечить достаточное питание⁶. Кроме того, одним из основных факторов, способствующих росту неинфекционных заболеваний, происходящих в настоящее время во всех регионах мира, являются неадекватные рационы. Во всем мире в период с 1980 по 2008 год в два раза возросла распространенность ожирения. К 2008 году избыточный вес имели 1,4 млрд. взрослых, и в том числе 400 млн. страдали ожирением, а тем самым и подвергались повышенному риску сахарного диабета 2-го типа, сердечных заболеваний или рака желудочно-кишечного тракта⁷.

6. Исключительный акцент на расширение сельскохозяйственного производства обернулся и серьезными издержками для окружающей среды. Технологический пакет XX века "Зеленая революция" комбинировал использование высокоурожайных сортов растений с расширением ирригации, механизации сельскохозяйственного производства и использования азотных удобрений и пестицидов. Благодаря государственной поддержке в виде субсидий и маркетинга этот подход дал эффект с точки зрения наращивания объемов производства основных зерновых культур (в частности, кукурузы, пшеницы и риса) и сои. "Зеленая революция" стала попыткой принять вызов, как он был сформулирован в то время: обеспечить, чтобы прирост сельскохозяйственной продуктивности соответствовал росту населения, а диетический переход облегчался ростом доходов. Между тем это привело к расширению монокультур, а тем самым и к значительным потерям агробиоразнообразия и к ускоренной почвенной эрозии. Чрезмерное использование химических удобрений загрязнило пресную воду, увеличивая содержание фосфора в воде и приводя к притоку фосфора в океаны, который, по оценкам, возрос примерно до 10 млн. т в год. Фосфорное и азотное загрязнение воды является основной причиной техногенного форсирования природных обогатительных процессов, стимулирующих развитие водорослей, которые поглощают растворенный кислород, требуемый для поддержания рыбных ресурсов, – эвтрофикации⁸.

⁵ Как было подсчитано, на каждый 1 долл., потраченный на сокращение низкорослости, можно ожидать отдачу в размере 44,50 долл. в результате улучшенного набора мышечной массы: J. Hoddinott, M. Rosegrant and M. Torero, "Hunger and malnutrition", Copenhagen Consensus 2012 challenge paper.

⁶ Исследование, проведенное в Соединенных Штатах, показывает, что доступ к продовольственным талонам в детстве приводит к значительному сокращению частотности ожирения, высокого кровяного давления и диабета на более поздних этапах жизни, а применительно к женщинам – и к расширению экономической самодостаточности: H.W. Hoynes, D.W. Schanzenbach and D. Almond, "Long-run impacts of childhood access to the safety net", National Bureau of Economic Research Working Paper 18535 (November 2012).

⁷ Всемирная организация здравоохранения, *Мировая статистика здравоохранения, 2012 год*, стр. 36 (англ. текста).

⁸ H.W. Paerl and V.J. Paul, "Climate change: links to global expansion of harmful cyanobacteria", *Water Research*, vol. 46, No. 5 (2012), pp. 1349–1363; M.F. Chislock

7. Потенциально наиболее опустошительные издержки промышленных способов сельскохозяйственного производства коренятся в их вкладе в увеличение выбросов парниковых газов. В совокупности на полевые работы приходится приблизительно 15% общего объема техногенных выбросов парниковых газов в виде закиси азота (N₂O) – от использования органических и неорганических азотных удобрений; метана (CH₄) – от затопленных рисовых чеков и скота; и двуокиси углерода (CO₂) – от потерь органического углерода в почве на пахотных землях и по причине интенсивного выпаса скота на пастбищах. Кроме того, значительных количеств энергии требует производство удобрений, гербицидов и пестицидов, вспашка земли, ирригация и применение удобрений, а также транспортировка, упаковка и сохранение продовольствия, что дает еще 15–17% общего объема техногенных выбросов парниковых газов, относимых на счет продовольственных систем⁹. И результирующие изменения климата могли бы серьезно ограничить потенциальную продуктивность нынешних сельскохозяйственных методов. Для некоторых стран изменение климатических условий за последние 30 лет уже, пожалуй, свело на нет значительную часть приростов средней урожайности, которые были обусловлены технологией, обогащением двуокисью углерода и другими факторами¹⁰. При инерционном сценарии можно ожидать, что в каждое из предстоящих десятилетий продуктивность будут снижаться в среднем на 2%, а изменения урожайности в развивающихся странах в случае основных сельскохозяйственных культур будут варьироваться от –27% до +9%¹¹.

8. Как показал Специальный докладчик, отчасти в результате изменения климата, равно как и по причине нерациональных и разрушительных методов рыболовства и деформирующих субсидий, происходит снижение продуктивности глобального рыболовства в качестве источника продовольствия (см. A/67/268). Еще одной сферой озабоченности является нерациональное производство мяса. По оценкам исследования ФАО, подготовленного в преддверии Форума экспертов высокого уровня по теме "Как прокормить население мира в 2050 году", чтобы удовлетворить прогнозируемый спрос в 2050 году, годовой объем производства мяса должен был бы достичь 470 млн. т, т.е. возрасти на 200 млн. т больше по сравнению с уровнями 2005–2007 годов¹². А это совершенно нерационально. Больше трети зерновых в мире уже и так используется в качестве корма для скота, а при сохранении нынешних тенденций к 2050 году этот показатель достигнет 50%. Спрос на мясо забирает еду у бедняков, которые не в состоянии позволить себе ничего кроме зерна. Технология кормления животных концентрированными кормами при производстве мяса промышленными партиями, как уже широко сообщалось, сопряжена с негативными экологическими последствиями. И дальнейшее скармливание зерна рас-

and others, "Eutrophication: Causes, consequences, and controls in aquatic ecosystems", *Nature Education Knowledge*, vol. 4, No. 4 (2013), p. 10.

⁹ Группа экспертов высокого уровня по проблемам продовольственной безопасности и питания, *Food Security and Climate Change*, HLPE report No. 3 (June 2012).

Это подтверждается более поздними оценками: см. S. Vermeulen, B. Campbell and J. Ingram, "Climate change and food systems", *Annual Review of Environment and Resources*, vol. 37 (2012), pp. 195–222.

¹⁰ D.B. Lobell, W. Schlenker and J. Costa-Roberts, "Climate trends and global crop production since 1980", *Science*, vol. 333, No. 6042 (2011), pp. 616–620.

¹¹ G.C. Nelson and others, *Climate Change: Impact on Agriculture and Costs of Adaptation* (International Food Policy Research Institute, 2009).

¹² ФАО, "Как прокормить население мира в 2050 году", на www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/docs/expert_paper/How_to_Feed_the_World_in_2050.pdf

тушему поголовью скота будет усугублять бедность и деградацию окружающей среды.

9. В глобальном масштабе животноводческое производство занимает 1,3 млрд. человек и дает средства к существованию примерно 900 млн. бедняков в мире. Как крупный источник белкового рациона, мясная и молочная продукция является потенциальным фактором преодоления недоедания, и имеются устойчивые способы мясного производства. Но в странах с высокими уровнями доходов потребление мяса сопряжено в конечном счете с негативными издержками для здоровья: при текущих уровнях оно способствует хроническим болезням, включая ожирение, диабет 2-го типа, сердечно-сосудистые заболевания и рак¹³. Кроме того, промышленная модель животноводства с зерновым откормом скота, а также, казалось бы, беспредельное расширение пастбищ создают проблемы, которые необходимо срочно урегулировать¹⁴. В 2006 году, по оценкам ФАО, выпас занимал площадь, эквивалентную 26% безлётной сухопутной поверхности планеты, тогда как 33% всех пахотных земель были заняты под фуражное производство, в особенности кукурузы и сои. Таким образом, на животноводческое производство приходится 70% всех сельскохозяйственных земель и 30% сухопутной поверхности планеты¹⁵, а экспансия пастбищ и кормовых культур является крупным источником обезлесения, особенно в Латинской Америке. По оценкам исследования ФАО, в пересчете на CO₂ на сектор животноводства приходится 18% выбросов парниковых газов, т.е. его доля больше, чем у транспорта. А с учетом дыхания скота и упущенной возможности сокращения выбросов парниковых газов за счет фотосинтеза, которая утрачивается в результате использования больших участков земли под выпас скота или фуражные культуры, оказывается, что на животноводство приходится 51% техногенных выбросов парниковых газов, и поэтому сокращение в 2009–2017 годах во всем мире животноводческой продукции на 25% могло бы привести к сокращению глобальных выбросов парниковых газов в атмосферу на 12,5%¹⁶. Точные цифры пока дебатуются, но у научного сообщества нет сомнений в том, что издержки животноводческого производства носят обширный характер.

10. Наконец, поскольку глобальные продовольственные системы построены таким образом, чтобы получить максимальный прирост эффективности и производить большие объемы товаров, они не принимают в расчет проблемы распределения. В период 1960–2000 годов прирост производства значительно превзошел рост населения. Но этот прирост шел наряду с процессом, стимулируемым ростом международной торговли сельскохозяйственной продукцией, – региональной специализацией по относительно узкой номенклатуре продуктов. Соответствующие технологические и директивные предпочтения привели к концентрации преимуществ в руках крупных производственных субъектов и землевладельцев в ущерб мелким производителям и безземельным работникам, что обернулось ростом неравенства на селе и неспособностью устранить коренные причины бедности. Разумеется, на протяжении всего этого периода имели место важные эволюции. Характерной особенностью 1960-х и 1970-х годов стало развитие сельского хозяйства при ведущей роли со стороны государ-

¹³ Arnold Tukker and others, “Environmental impacts of changes to healthier diets in Europe”, *Ecological Economics*, vol. 70, No. 10 (2011), p. 1776.

¹⁴ Мы с признательностью отмечаем справочное исследование колумбийской юридической клиники по экологическому праву, которое подкрепляет данный раздел доклада.

¹⁵ ФАО, *Livestock’s Long Shadow: Environmental Issues and Options* (Rome, 2006).

¹⁶ R. Goodland and J. Anhang, “Livestock and climate change: what if the key actors in climate change are cows, pigs, and chickens?”, *World Watch*, November/December 2009.

ства, когда правительства, стремясь обеспечить городское население доступным продовольствием или экспортировать сырьевые товары, чтобы финансировать политику импортозамещения, либо выплачивали фермерам очень низкие цены за произведенные культуры, либо поддерживали только крупнейших производителей, которые могли быть конкурентоспособными на глобальных рынках, что ускоряло сельскую миграцию. В 1980-е годы введение в большинстве стран с низкими доходами политики структурной корректировки привело к уходу государства из сферы сельскохозяйственного развития. Ожидалось, что либерализация торговли и отмена контроля над ценами будут стимулировать частные инвестиции, компенсируя тем самым сокращение государственной поддержки. Однако перепроизводство в высокосубсидируемых фермерских секторах богатых стран стало оказывать давление на сельскохозяйственные цены в сторону понижения, что удерживало частных инвесторов от вхождения в сельскохозяйственную сферу развивающихся стран. Частные инвестиции если вообще и поступали, то лишь по узкой номенклатуре товарных культур, выращиваемых на экспорт.

11. Ну а последствия тут хорошо известны. Поскольку в этих условиях мелкое фермерство не было жизнеспособным, многие сельские домохозяйства были вынуждены довольствоваться натуральным хозяйством, сводя концы с концами только за счет диверсификации своих доходов. Другие мигрировали в города, и в Африке на такую сельскую миграцию приходилось не менее половины всей урбанизации в 1960-х и 1970-х годах и около 25% урбанизации в 1980-х и 1990-х годах. И в то же время значительно возросла зависимость стран с низкими доходами от импорта продовольствия. Многие из наименее развитых стран все же являются преимущественно аграрными, и, тем не менее, отчасти потому, что им приходится погашать свои внешние займы в твердой валюте, они экспортируют узкую номенклатуру товаров и поэтому оказываются в крайне уязвимом положении по отношению к ценовым потрясениям на международных рынках в связи с этим продуктами. У них разрослись продовольственные бюджеты, что стало совокупным результатом роста населения и нехватки инвестиций на местное сельскохозяйственное производство и пищевую промышленность с целью удовлетворения местных потребностей. Когда в 2008 году на волне роста нефтяных цен и спекуляции вдруг подросли цены на сельскохозяйственную продукцию, наименее развитые страны попали в ловушку. В продовольственной системе вдруг наглядно проступили те дисбалансы, которые накапливались в предыдущие 40 лет, и последствия для людей оказались слишком значительны для того, чтобы их игнорировать (см. A/HRC/9/23 и A/HRC/12/31).

12. И действительно, многие наименее развитые страны попали в порочный круг. Поскольку в 1960–1990-х годах они сталкивались с сильным ростом населения и миграцией из сел в города, их правительствам не оставалось ничего иного, кроме как больше опереться на продовольственную помощь или импортировать больше продуктов питания. А это привело к тому, что их собственным фермерам стало еще труднее обеспечивать себе пристойную жизнь за счет фермерства, ибо они столкнулись с демпингом сильно субсидируемых продовольственных товаров на отечественных рынках. В сущности, импорт недорогих продовольственных товаров функционировал в качестве субститута для повышения заработной платы работникам несельскохозяйственных секторов и для установления минимальных порогов социальной защиты для всех. Как отметил Специальный докладчик в своем докладе, который он подготовил в русле своей миссии в ВТО (A/HRC/10/5/Add.2), пока цены на основные продовольственные товары оставались стабильными или снижались, это было, пожалуй, удобное

решение. Однако при более высоких и все более волатильных ценах это оборачивается новыми угрозами для права на питание нетто-покупателей продовольствия и является залогом социальной и политической нестабильности. Кроме того, растущая зависимость от импорта продовольствия является крупной причиной "диетического перехода" в развивающихся странах, под которым диетологи подразумевают переход на продукты, которые имеют длительный срок хранения и притягательны для городского населения и более молодых поколений, хотя зачастую они менее питательны и менее здоровы, – на обработанные пищевые продукты с более высоким содержанием соли, сахара и насыщенных жиров¹⁷.

III. Ожидаемая отдача от продовольственных систем

13. По резюмированному выше диагнозу существует широкое согласие. Ведь именно этот диагноз объясняет прилагаемые с 2008 года крупные усилия к тому, чтобы реинвестировать в сельскохозяйственный сектор стран с низкими доходами, и делать это более устойчивым образом и принимать в расчет питание в сельскохозяйственной политике. Эти усилия включают значительные приросты государственных бюджетов, выделяемых на сельское хозяйство, что стимулируется, например, Всеобъемлющей программой сельскохозяйственного развития Африки в рамках Нового партнерства в интересах развития Африки (НЕПАД); рост доли бюджетов в сфере сотрудничества в целях развития, которая идет на сельское хозяйство по двусторонним и многосторонним каналам; такого рода инициативы, как Инициатива по оптимизации питания; и возобновление интереса частного сектора к сельскохозяйственным инвестициям. Однако, хотя правительственные и неправительственные субъекты согласны с необходимостью реформы, сохраняются разногласия относительно пути вперед.

14. Многие рассматривают повышение продуктивности сельского хозяйства как ключевой фактор преодоления голода и недоедания. И сегодня такой подход еще столь же влиятелен, как и в 1960-х годы, отчасти по причине роста спроса на сельскохозяйственную продукцию (как в продовольственных, так и в непродовольственных целях) и ожидаемого дальнейшего прироста в результате роста населения, повышения доходов и эволюции пищевых рационов в связи с урбанизацией. Так, по оценкам ФАО за 2009 год, с учетом среднегодового роста валового внутреннего продукта (ВВП) в период с 2030 по 2050 год на 2,4% и исходя из того, что к 2050 году еще будут недоедать около 290 млн. человек, к 2050 году глобальное сельскохозяйственное производство требуется увеличить по сравнению с уровнями 2005–2007 годов на 70%. Эта оценка широко цитировалась в качестве обоснования инвестиций на технологические решения, с тем чтобы отреагировать на вызов, представляемый как вызов преимущественно количественного свойства.

15. С учетом тех угроз, с которыми сталкиваются продовольственные системы, и особенно угроз, связанных с изменением климата и деградацией почв, и с учетом потенциала повышения продуктивности, с тем чтобы повысить доходы мелких производителей продовольствия, необходимы инвестиции на повышение продуктивности. Однако узкий акцент на повышение продуктивности чреват риском проигнорировать широкий спектр других переменных, которые

¹⁷ А/HRC/10/5/Add.2 (миссия в ВТО), пункт 32; А/HRC/19/59/Add.1 (миссия в Китай), пункты 20 и 21; А/HRC/19/59/Add.2 (миссия в Мексику), пункт 50; А/HRC/19/59, пункты 32–35.

должны приниматься в расчет форсайт-анализами¹⁸. Более того, если смотреть глубже, то вопрос состоит не в том, следует ли повышать продуктивность, а в том, как этого добиться. Одного лишь повышения урожайности будет недостаточно. Любая формула повышения урожайности, которая игнорировала бы необходимость перехода к устойчивому производству и потреблению и сокращения бедности на селе, не только будет неполной, но и могла бы дать пагубный эффект, усугубив экологический кризис и увеличив разрыв между разными категориями производителей продовольствия.

A. Устойчивое производство

16. Продовольственные системы не только подвергаются риску от изменения климата; как отмечалось выше, они еще и являются крупным источником выбросов парниковых газов, которые и вызывают такие изменения. В этом состоит одна из крупных причин экстренной необходимости перехода к агроэкологическим способам производства (см. A/HRC/16/49). Сейчас агроэкология пользуется поддержкой со стороны все более широких кругов научного сообщества как способ повышения эластичности и устойчивости продовольственных систем¹⁹. Она занимает видное место в Международной оценке сельскохозяйственных знаний, науки и технологии на цели развития²⁰ и в рекомендациях Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде²¹, равно как и других международных учреждений²².

17. Агроэкология сопряжена с комплексом агротехнических методов, включая совмещение культур, переработку навоза и пищевых отходов в удобрения и агролесоводство, которые позволяют уменьшить использование материалов извне и максимально повысить ресурсоэффективность. Это согласуется с генетическим улучшением и дополняет его, как это делают исследовательские центры КГМСХИ (ранее известная как Консультативная группа по международным сельскохозяйственным исследованиям), производя скрещивание с использованием маркеров, и как это из поколения в поколение делают фермеры, выращивающие ландрасов. В пользу агроэкологии говорят веские экологические аргументы. Но агроэкология дает и другие социальные и здравоохраненческие выгоды. Разнообразные агросистемы способствуют разнообразию рационов общин, которые занимаются производством своего собственного продовольствия, улучшая тем самым питание²³. А поскольку агроэкология, сводя к минимуму использование дорогостоящих материалов, снижает издержки фермерского хозяйства, она и улучшает жизнеобеспечение фермерских семей, и в частности

¹⁸ См., например, *Agrimonde: Scenarios and Challenges for Feeding the World in 2050*, (INRA (French National Institute for Agricultural Research) и CIRAD (French Agricultural Research Centre for International Development), 2009); и T. Wise and K. Sundell, *Rising to the Challenge: Changing Course to Feed the World in 2050* (ActionAid USA, 2013).

¹⁹ A. Wezel and V. Soldat, "A quantitative and qualitative historical analysis of the scientific discipline of agroecology", *International Journal of Agricultural Sustainability*, vol. 7, No. 1 (2009), pp. 3–18.

²⁰ Международная оценка сельскохозяйственных знаний, науки и технологии на цели развития, "Резюме Сводного отчета" для директивных работников (апрель 2008 года), вывод 7.

²¹ United Nations Environment Programme, *The Environmental Food Crisis* (Nairobi, 2009).

²² FAO and Bioversity International, *Sustainable agriculture and rural development policy brief 11*, 2007.

²³ F.A.J. DeClerck and others, "Ecological approaches to human nutrition", *Food and Nutrition Bulletin*, vol. 32, supplement 1 (2011), pp. 41S–50S.

беднейших домохозяйств. Подкрепляет она и развитие села: она носит наукоёмкий и в целом более трудоёмкий характер и генерирует возможности для трудоустройства в сельской местности. Хотя агроэкологические методы легче поддаются реализации на малых фермах, они могут распространяться и в больших масштабах, и они тоже должны вдохновлять реформы в том, как функционируют крупные производственные объекты.

В. Устойчивое потребление

18. Гораздо большее внимание следует уделять и проблемам в ракурсе спроса. Тут в особенности всплывает три приоритета. Первым приоритетом является смягчение негативных эффектов промышленного животноводства за счет сдерживания роста спроса на мясо там, где потребление мяса уже достигло таких уровней, которых более чем достаточно, чтобы удовлетворить пищевые потребности. Тут можно было бы рассмотреть комплекс вариантов. Они включают переосмысление налогов и субсидий, с тем чтобы сдерживать наиболее загрязняющие способы производства и поощрять переход со жвачных животных на домашнюю птицу с целью более эффективного преобразования зерновых в мясной белок; сокращение выбросов метана от интестинальной ферментации за счет повышения уровня крахмала или быстро сбраживаемых углеводов в кормах для животных, что сокращает образование избыточного водорода, а соответственно и метана; или же улучшение распоряжения навозом и землепользования. Но почти в каждом исследовании признается, что для разрешения экологических проблем, порождаемых животноводством, потребуется сокращения спроса на продукты животного происхождения²⁴.

19. Вторым приоритетом является сдерживание спроса на жидкое биотопливо в транспортном секторе стран с высокими уровнями доходов. В последние десять лет задания на потребление биотоплива в составе транспортного топлива в Соединенных Штатах Америки и Европейском союзе и поддержка в виде субсидий на производство биотоплива значительно повысили спрос на сельскохозяйственные товары²⁵. Это является крупным источником волатильности цен на сельскохозяйственных рынках и одним из весьма важных факторов, объясняющих глобальной кризис цен на продовольствие 2008 года²⁶, отчасти потому, что эти директивы укрепляют смычки между продовольственным и энергетическим рынками: переработка культур в этанол или биодизельное топливо сопряжена с экономическими перспективами, особенно там, где высоки цены на нефть, что уже само по себе сказывается на ценах на продовольствие. Форсированный курс на биотопливо усугубляет и нагрузки на природные ресурсы, ибо производство энергетических культур вступает в конкуренцию за землю и воду с другими видами использования, включая производство продовольствия, кормов и волокон, сохранение окружающей среды и депонирование углерода и урбанизацию или промышленные проекты (A/65/281). Как предполагают форсайт-исследования, если нынешние задания будут реализованы, то по сравнению

²⁴ R.C. Plea, "Intensive livestock farming: Global trends, increased environmental concerns, and ethical solutions", *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, vol. 22 (2009), p. 153.

²⁵ D. Zilberman and others, "The impact of biofuels on commodity food prices: assessment of findings", *American Journal of Agricultural Economics* (2012), pp. 1–7. doi: 10.1093/ajae/aas037.

²⁶ R. Naylor and W. Falcon, "Food security in an era of economic volatility", *Population and Development Review*, vol. 36 (2010), pp. 693–723.

с базовым сценарием, когда потребление биотоплива остается неизменным на уровнях 2008 года, к 2030 году цена на зерновые и другие культуры могла бы оказаться выше на 35%, что, по оценкам, подвергало бы риску голода еще 136 млн. человек²⁷.

20. Улучшить доступ к чистой энергии во многих развивающихся странах и уменьшить их зависимость от энергоносителей на базе ископаемого топлива может агроэнергетика. При определенных условиях она может повысить доходы мелких фермеров. Но быстрый рост спроса на жидкие агротоплива для транспорта в богатых странах оборачивается повышением цен на продовольствие и спекуляцией сельскохозяйственными землями и стимулирует захваты земель в больших масштабах. По этой причине Специальный докладчик призывает отказаться от заданий на потребление и производство биотоплива и совершенствовать международное сотрудничество в этой области, с тем чтобы смягчить последствия повышения уровней производства агротоплива для цен на продовольственные товары (A/HRC/12/31, пункты 23–25). Этот призыв был повторен в 2013 году Группой экспертов высокого уровня по вопросам продовольственной безопасности и питания, которая консультирует Комитет по всемирной продовольственной безопасности²⁸.

21. Третий приоритет состоит в том, чтобы принять значительные меры по повышению эффективности продовольственных систем за счет сокращения потерь и отходов. По оценке исследования за 2011 год, на потери и отходы приходится около одной трети всего продовольствия, производимого для потребления человеком – 1,3 млрд. тонн²⁹. В странах с низкими доходами потери происходят преимущественно в результате неадекватности инфраструктуры хранения, упаковки и переработки и плохой привязки фермеров к рынкам, что оборачивается экономическими потерями для производителей продовольствия. Но в богатых странах уровни пищевых отходов в пересчете на душу населения гораздо выше, чем в развивающихся странах: если в субсахарской Африке или Южной и Юго-Восточной Азии потребитель генерирует 6–11 кг отходов в год, то в Европе и Северной Америке эта величина составляет 95–115 кг в год.

22. Такая неэффективность приводит к тому, что продовольственное производство оказывает гораздо более высокую нагрузку на природные ресурсы, чем это было бы в противном случае³⁰. В порядке реакции могут быть приняты различные меры. Они включают улучшение инфраструктуры хранения и сбыта, особенно в развивающихся странах; помощь фермерам организовать таким образом, чтобы избегать систематического нетто-перепроизводства, например производить компенсацию потерь одних за счет избыточного производства других; улучшение доступа фермеров к кредитам с целью уменьшить необходимость в преждевременном сборе урожая, чтобы удовлетворить продовольственные потребности или получить наличность; устранение акцента на высокие "стандарты качества по внешнему виду", в результате чего отбраковывается свежий продукт, если он не отвечает требуемым качественным признакам по

²⁷ G. Fischer, "How can climate change and the development of bioenergy alter the long-term outlook for food and agriculture?", *Looking Ahead in World Food and Agriculture: Perspectives to 2050* (FAO, 2011), pp. 129 and 133–135.

²⁸ Группа экспертов высокого уровня по вопросам продовольственной безопасности и питания, "Биотопливо и продовольственная безопасность", доклад ГЭВУ № 5 (июнь 2013 года).

²⁹ J. Gustavsson and others, *Global Food Losses and Food Waste: Extent, Causes and Prevention* (FAO, 2011).

³⁰ FAO, *Food Wastage Footprint: Impacts on Natural Resources* (2013).

форме, размеру или цвету; и развитие прямой цепочки сбыта от фермера к потребителю.

23. Хотя эти проблемы – промышленное животноводство, жидкое биотопливо для транспорта и отходы – внешне и не связаны друг с другом, они разделяют определенные общие характеристики. Как подчеркнул также Специальный докладчик в отношении эксплуатации рыбных ресурсов (A/67/268, пункты 21–23 и 29–32; A/HRC/19/59/Add.4 (Мадагаскар), пункты 38–43), они привлекают международное сообщество со специфическими вызовами, которые возникают в результате глобализации рынков, соединяющих население, которое отличается широкими различиями в покупательной способности, в контексте конечных ресурсов. Причина, по которой большие площади сельскохозяйственных земель можно отводить под производство сырья, с тем чтобы удовлетворить чрезмерное потребление мяса в зажиточных обществах или обеспечивать топливом их автомобили, состоит в том, что потребители в богатых странах могут располагать ресурсами, которые позволят им и впредь беспрепятственно сохранять свой образ жизни. Точно так же колоссальные количества торговых и потребительских отходов в богатых странах коррелируются с тем обстоятельством, что по мере роста доходов уменьшается доля семейного бюджета, расходуемого на продовольствие. А это высвечивает пределы довода о том, что расширение торговли сельскохозяйственными товарами оборачивается приростом эффективности, поощряя разделение труда в зависимости от сравнительных преимуществ: в действительности, расширение торговли ведет еще и к тому, что роскошеству богатейших частей планеты позволено вступать в конкуренцию с удовлетворением элементарных потребностей бедняков³¹. И в конечном счете это вызывает весьма тревожную конкуренцию за природные ресурсы, необходимые для продовольственного производства, и в частности за землю. Хотя чисто мальтузианское воззрение на землю как на конечный ресурс чрезмерно упрощает проблему конкуренции за дефицитные ресурсы, поскольку продуктивность земли может быть в определенной мере увеличена и поскольку кое-какие земли еще можно ввести в производственный оборот, это, как показывают недавние исследования, было бы сопряжено со значительными социальными и экологическими издержками. С учетом этих плюсов и минусов данное исследование показывает, для будущего расширения в наличии имеется значительно меньше пахотных земель, чем это принималось традиционно в качестве допущения в большинстве сценариев³².

С. Сокращение бедности

24. Наконец, продовольственная и сельскохозяйственная политика должна учитывать проблемы распределения, вследствие которых большие группы сельского населения развивающихся стран слишком бедны, для того чтобы удовлетворить свои элементарные потребности. Большинство тех, кто живет в условиях крайней нищеты, составляют мелкие производители продовольствия и

³¹ E. Lambin and P. Meyfroidt, “Global land use change, economic globalization, and the looming land scarcity”, *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, vol. 108, No. 9 (March 2011), pp. 3465–3472.

³² E. Lambin and others, “Estimating the world’s potentially available cropland using a bottom-up approach”, *Global Environmental Change*, vol. 23, No. 5 (October 2013), pp. 892–901. Available from <http://dx.doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2013.05.005>; E. Lambin, “Global land availability: Malthus versus Ricardo”, *Global Food Security*, vol. 1, No. 2 (December 2012), pp. 83–87.

безземельные сельские бедняки, и в том числе многочисленные сельскохозяйственные работники, которым их труд на крупных плантациях едва позволяет свести концы с концами. Между тем продвижение в прошлом экспортно-ориентированного сельского хозяйства, что зачастую основывалось на эксплуатации в значительной мере бесправных работников, производилось в ущерб семейным фермам, производящим продовольственные культуры для местного потребления. И в результате сложилась парадоксальная ситуация, когда многие страны с низкими уровнями доходов, хотя они и отливаются типично аграрной экономикой, экспортирующей сырьевые товары, сильно зависят от импорта продовольствия, который порой дополняется продовольственной помощью, потому что они пренебрегают инвестициями в местное продовольственное производство и обработку, чтобы прокормить свои собственные сообщества (A/HRC/9/23, приложение I, пункт 5). А это еще и обернулось ростом бедности на селе и разрастанием городских трущоб, а также неспособностью правительств перейти к более диверсифицированной экономике: в то время как такая диверсификация требует адекватной инфраструктуры, квалифицированной рабочей силы и потребительского рынка, который позволял бы производителям готовых изделий или поставщикам услуг востребовать эффект масштаба, ничего этого не может произойти, когда половина населения обречена на крайние лишения. Таким образом, отсутствие поддержки мелких фермеров не только ослабляет собственное производство как средство доступа к продовольствию. Оно еще и оборачивается негативными издержками для двух других каналов, по которым может быть реализовано право на питание, ибо оно сокращает возможности для трудоустройства в секторах промышленности и услуг, что лишает правительства возможности финансировать системы социальной защиты.

25. Поэтому для достижения местной продовольственной безопасности существенное значение имеет улучшение поддержки мелких фермеров. Специальный докладчик исследовал разные инструменты для достижения этой цели. Суть его предложений составляет вопрос о том, как сделать так, чтобы обеспечить подлинное уважение свободы выбора мелких производителей продовольствия. Это требует параллельной реализации двух программ реформ.

26. С одной стороны, следует переформатировать продовольственные системы, с тем чтобы они носили более инклюзивный характер по отношению к мелким производителям продовольствия, которые, как правило, ущемлялись в прошлом как в результате несправедливых продовольственных цепочек, так и потому, что сельскохозяйственные технологии не принимали в расчет их специфические потребности. С этой целью Специальный докладчик отметил важность устранения дисбалансов влияния в продовольственных цепочках, в особенности путем регулирования влияния покупателя в ситуациях, когда доминирующие позиции могут стать источником злоупотреблений: это оказалось совершенно забытым аспектом реформ, пропагандируемых с 2008 года (A/HRC/9/23, пункты 35–38; и A/HRC/13/33). Он также попытался определить условия, при которых контрактное фермерство на основе долгосрочных соглашений между сельскохозяйственными производителями и покупателями могло бы принести выгоду мелким фермерам, предложив множество бизнес-моделей, которые можно было бы реализовать с пользой для дела, чтобы поддержать интеграцию мелких производителей продовольствия в продовольственные системы (A/66/262), и отметив важность поддержки фермерских организаций. Он ратовал за реформу режима прав интеллектуальной собственности на сорта растений, в силу которых сорта, выведенные коммерческим способом, могут оказаться недоступными для беднейших фермеров в странах с низкими доходами (A/64/170).

27. С другой стороны, надо признать право мелких производителей продовольствия не подвергаться принуждению и не кооптироваться в доминирующие продовольственные системы. Ключевое значение в этом отношении имеет уважение их доступа к продуктивным ресурсам. Специальный докладчик посвятил доклад доступу к земле как компоненту права на питание, идентифицировав те угрозы, которые порождают растущие коммерческие нагрузки на землю, и предложив принятие законов по борьбе с выселениями, а также законов об аренде (A/65/281, см. также A/HRC/9/23, пункты 20–22). Он выдвинул минимальные принципы и меры для решения проблемы в области прав человека в том, что касается крупномасштабных приобретений или аренды земли (A/HRC/13/33/Add.2). Он предположил, что для безденежных фермеров, работающих в весьма сложных условиях и не могущих или не желающих прибегать к сравнительно высококапитализированным формам сельского хозяйства, особенное значение может иметь продвижение агроэкологии, которая уже упоминалась выше. Он также подчеркнул необходимость поддержки фермерских семеноводческих систем, которым угрожает почти исключительная концентрация публичной политики на высокоурожайных сортах растений, которые, хотя они и хорошо функционируют при верном комплексе условий, могут оказаться более дорогостоящими и менее подходящими в конкретной агроэкологической обстановке (A/64/170). Он распространил исследование на кустарных рыбопромысловиков, выразив надежду, что международные руководящие принципы обеспечения неистощительности мелкомасштабного рыбного промысла, которые должны стать предметом переговоров в рамках Комитета ФАО по рыбному хозяйству в 2013–2014 годах, позволят улучшить защиту кустарных рыбопромысловиков от выявленных им различных угроз (A/67/268).

28. Рекомендации, сформулированные в этих различных докладах, сильно перекликаются с Декларацией прав крестьян – мужчин и женщин, принятой в 2008 году международной сетью крестьянских организаций "Виа Кампесина", которую Консультативный комитет Совета по правам человека приобщил к своему окончательному исследованию по вопросу о продвижении прав крестьян и других лиц, работающих в сельских районах, которое было представлено в 2012 году (A/HRC/19/75). Эта декларация сейчас лежит в основе дискуссий, развернутых 15 июля 2013 года в рамках межправительственной рабочей группы открытого состава, которой Совет по правам человека поручил в своей резолюции 21/19 согласовать декларацию Организации Объединенных Наций о правах крестьян и других лиц, работающих в сельских районах. Специальный докладчик твердо поддерживает этот процесс. В своем первом докладе Совету по правам человека он уже отмечал, что крестьяне составляют особенно уязвимую группу из-за возросшей конкуренции за ресурсы, от которых они зависят, из-за нагрузок промышленного сельского хозяйства и из-за их слабой способности к самоорганизации, чтобы тем самым получить право голоса в политическом процессе (A/HRC/9/23, пункт 17). Подготавливаемая декларация может стать важным инструментом для того, чтобы улучшить их защиту и более рельефно вычленить специфические угрозы, с которыми они сталкиваются.

D. Новая парадигма

29. Одним словом, мы вступаем в новый век, и сейчас мы сталкиваемся с иными вопросами, нежели 50 лет назад. Чтобы заменить продуктивистскую парадигму и тем самым лучше поддержать полную реализацию права на достаточное питание, надо разработать новую парадигму с акцентом на благополу-

чие, эластичность и устойчивость. Это сложное уравнение, но его можно решить.

30. Во-первых, определенные типы сельскохозяйственного развития могут комбинировать рост производства, заботу об устойчивости, принятие надежных мер по преодолению неустойчивых моделей потребления и мощное воздействие на сокращение бедности. Правительства могли бы добиться этого путем предоставления твердой поддержки малым производителям продовольствия на основе предоставления общественных ресурсов на цели профессиональной подготовки, хранения и привязки к рынкам и на основе распространения агроэкологических способов производства. Кроме того, следует принять меры по развитию местных рынков и местных предприятий пищевой промышленности в сочетании с торговой политикой, которая поддерживала бы такие усилия и в то же время сокращала конкуренцию между роскошеством одних и элементарными потребностями других.

31. Во-вторых, точно так же, как надо комбинировать множественные продовольственные системы, чтобы за счет укрепления разнообразия повысить эластичность, могут сосуществовать и разные формы фермерства, и каждая выполняла бы отличную функцию. Как показывает пример Бразилии, даже вблизи высококонкурентных крупных сельскохозяйственных производителей можно поддерживать семейные фермы, и такое сосуществование может оказаться жизнеспособным, если правительство ведает о разных функциях, выполняемых разными сельскохозяйственными моделями, и практикует сбалансированный подход к ним (A/HRC/13/33/Add.6, пункты 43 и 44). Во многих странах, однако, это сосуществование потерпело неудачу, и баланс чуть ли не полностью сместился в пользу крупномасштабного экспортно-ориентированного сельскохозяйственного сектора. Урок, который отсюда вытекает, состоит в том, что переход к агропродовольственной политике, подкрепляющей реализацию права на питание, требует крупных политических усилий по реструктуризации поддержки вокруг агроэкологических и трудоемких форм сельского хозяйства, способствующих сокращению бедности.

IV. Взаимозависимость реформ

32. Существует связь между препятствиями, с которыми сталкиваются страны с низкими уровнями доходов в попытке укрепить свою способность защищать право своего населения на питание, и необходимостью реформы в странах со средними и высокими уровнями доходов. Хотя нехватка инвестиций на производство продовольствия с целью удовлетворения местных потребностей объясняется рядом причин, включая в особенности бремя внешнего долга (что побуждает страны концентрироваться на экспортных товарных культурах), а зачастую и слабую подотчетность правительств перед сельской беднотой (A/HRC/9/23, пункт 17), увлечение импортом дешевого продовольствия обусловлено и массовым перепроизводством в более обеспеченных странах-экспортерах, которое стимулируется субсидиями, идущими к крупнейшим сельхозпроизводителям этих стран, и которое обеспечивает доступ к дешевому сырью для пищевой промышленности. А это облегчается ростом международной торговли и инвестиций и соответствующим повышением роли крупных агропромышленных корпораций в продовольственных системах.

33. Ну а вот что касается взаимозависимости реформ. Хотя, чтобы расширить возможности мелких производителей продовольствия и в то же время улучшить доступ к свежей и питательной пище для всех, насущное значение имеет пере-

стройка местных продовольственных систем в развивающихся странах, она фундаментально зависит от реформы продовольственных систем в богатых странах. Между тем такая реформа сталкивается со значительными препятствиями. С годами претерпевают совместную эволюцию различные элементы продовольственных систем, сформированных по продуктивистской парадигме, которая десятилетиями доминировала при разработке продовольственной и сельскохозяйственной политики. Сельскохозяйственный сектор стал сильно зависеть от сельскохозяйственных субсидий, которые благоприятствуют производству не продовольствия, а товаров для скота или пищевой промышленности, в особенности кукурузы, сои и пшеницы, и в отношении своего высокомеханизированного и ресурсоемкого способа производства он, вытеснив знания фермеров, привык полагаться на дешевое топливо. Даже без учета субсидий на потребление сельхозпроизводителями ископаемых видов топлива в 2012 году в странах Организации экономического сотрудничества и развития объем субсидий на их аграрный сектор составил 259 млрд. долл. США. Благодаря наличию дешевых ресурсов и развернутой инфраструктуры в виде бункеров и перерабатывающих предприятий, которая была сформирована для себя самим агропромышленным комплексом, это стимулирует расширение пищевой промышленности. Благодаря их способности достичь эффекта масштаба и по причине различных сетевых эффектов, на все более глобализируемых рынках стали доминировать крупные агропромышленные корпорации. А в ходе этого процесса происходит маргинализация более мелких производителей продовольствия, ибо при существующих рыночных условиях они менее конкурентоспособны, хотя при адекватной поддержке они могут быть высокопродуктивными на гектар земли и весьма ресурсоэффективными³³. Более крупные агропромышленные корпорации занимают настолько доминирующее положение, что эти субъекты обрели, в сущности, право вето в политической системе. Наконец, изменяются и привычки самих потребителей: в странах с высокими уровнями доходов из года в год возрастает потребление продуктов, отличающихся высокой степенью обработки и высокой калорийностью (хотя и низкой питательностью), что становится общепринятым, бесспорным элементом современной жизни.

34. Как отмечалось выше, эти эволюции сопряжены с высокими экологическими издержками. В силу смычек между сельским хозяйством, рационом и здоровьем они еще и налагают значительное бремя на системы здравоохранения. Наконец, они ведут к депопуляции сельской местности. Между тем, поскольку эти разные компоненты продовольственных систем, формировавшихся на протяжении последних 50 лет, укрепляют друг друга, они превратились в стопоры, которые, похоже, блокируют всякие реальные возможности трансформации.

V. Путь вперед

35. Тем не менее Специальный докладчик полагает, что изменений все же можно добиться. Чтобы произвести демократизацию политики продовольственной безопасности, а тем самым и ослабить существующие стопоры и позволить этой политике формировать пропагандируемую им новую модель, следует предпринять действия на трех уровнях. На местном уровне залогом перехода является перестройка местных продовольственных систем, обеспечив тем са-

³³ C. Carletto, S. Savastano and A. Zezza, "Fact or artefact: The impact of measurement errors on the farm size-productivity relationship", Policy Research Working Paper 5908, World Bank (December 2011).

мым децентрализацию продовольственных систем и придав им больше гибкости, равно как и наладив связи между городами и их сельской глубиной в интересах как местных производителей, так и потребителей. На национальном уровне вдобавок к поддержке инноваций под местным началом следует развернуть многосекторальные стратегии. Такие стратегии должны инициировать процесс, сопряженный с достижением прогресса в русле поддержки реинвестиций на местное продовольственное производство с акцентом, в особенности, на мелких производителей продовольствия в странах, где они составляют значительную часть бедняков; в русле диверсификации экономики, с тем чтобы создать возможности для доходной деятельности; и в русле создания постоянных систем социальной защиты с целью гарантировать, чтобы все люди в любое время имели доступ к питательным продуктам, даже если у них нет доступа ни к продуктивным ресурсам, ни к трудоустройству. На международном уровне следует достичь более тесной скоординированности между действиями, принимаемыми на многостороннем, региональном и национальном уровнях по созданию благоприятствующей международной обстановки: вознаграждение и поддержка отечественных усилий в русле реализации права на питание, а не их блокирование. На каждом из этих уровней в качестве ориентира для усилий всех субъектов, с тем чтобы обеспечить участие всех тех, кто затронут голодом и недоеданием, и наладить подходящие механизмы подотчетности, ключевая роль отводится праву на достаточное питание.

А. Перестройка местных продовольственных систем

36. В последние годы модернизация цепочек продовольственных поставок наряду с реализацией сельскохозяйственной политики с акцентом на производство не продовольствия, а сырьевых товаров привела к маргинализации местных продовольственных систем (A/HRC/13/33, пункты 6–9). И эту тенденцию надо переломить. Мелким производителям продовольствия надо дать больше возможностей для сбыта на местных рынках, которые они могут легче снабжать, не будучи вынуждены полагаться на крупных покупателей. Кроме того, возможность приобрести свежие и питательные, а поэтому и более здоровые продукты должны иметь и беднейшие потребители, которые сейчас, чтобы прокормиться, зачастую полагаются на крупных розничных торговцев или предприятия быстрого питания. Сюда относится городская беднота, но в развивающихся странах сюда могут входить и многие мелкие фермеры, которые нередко являются нетто-покупателями продовольствия и со своей ролью производителей продовольствия сочетают и другую деятельность³⁴. Местные продовольственные системы можно перестроить за счет соответствующих инвестиций на инфраструктуру и мощности по упаковке и переработке и дистрибьюторские каналы, равно как и позволив мелким фермерам сорганизоваться таким образом, чтобы получить эффект масштаба, а также позволив им продвигаться в русле более ценной деятельности по цепочке продовольственных поставок. Это поддерживало бы развитие сельских районов и сокращение сельской бедности и замедляло миграцию из сел в города.

³⁴ См. Всемирный банк, *Доклад о мировом развитии 2008: Сельское хозяйство на службе развития* (Вашингтон, О.К., 2007 год), р. 109 (англ. текста) (показывает, что в таких странах, как Многонациональное Государство Боливия (на основе данных 2002 года), Бангладеш (2001 год), Эфиопия (2000 год), Вьетнам (1998 год) или Замбия (1998 год), доля мелких владельцев, которые являются нетто-покупателями продовольствия, больше доли тех, которые являются нетто-продавцами).

37. Укрепление местных продовольственных систем способствовало бы и повышению эластичности городов. При нынешних темпах миграции из сел в города к 2050 году, когда мировое население достигнет 9,3 млрд. человек, около 6,3 млрд. из них, т.е. больше чем двое из трех, будут городскими жителями. Как ожидается по инерционному сценарию, после 2020 года произойдет сокращение сельского населения в глобальном масштабе: в 2050 году сельских жителей будет на 300 млн. меньше, чем в 2010 году³⁵. По мере того как происходит рост конкуренции между градостроительным или промышленным использованием земли в городской и пригородной зоне и по мере того как нарастание продовольственных поставок создает беспрецедентные логистические проблемы для систем распределения и транспортировки продовольствия, на- сущно необходимо, чтобы города оценили свои продовольственные зависимости, выявили слабые места и потенциальные болевые точки и, где возможно, развернули множество каналов, по которым они могут снабжаться продовольствием³⁶. И поэтому тут все более важную роль будет играть городское и пригородное сельское хозяйство, а также развитие коротких продовольственных цепочек, соединяющих города с их местными закупками.

38. В последние годы появляется широкий комплекс социальных инноваций, чтобы подкрепить перестройку местных продовольственных систем, и прежде всего за счет воссоединения городских потребителей с местными производителями продовольствия. В Канаде Специальный докладчик узнал о ряде инициатив, которые направлены на поддержку релокализованных продовольственных систем (A/HRC/22/50/Add.1, пункты 17 и 26–32). В Монреале, например, инициативы в отношении городского сельского хозяйства включают общинную программу садоводства, управляемую городом, и коллективные сады, управляемые общинными организациями, и их эффект выходит за рамки совершенствования продовольственной безопасности и питания, ибо они еще и способствуют образовательным задачам и задачам по расширению прав и возможностей³⁷. В ноябре 2013 года провинция Онтарио приняла Закон о местном продовольствии (Закон № 36), учреждающий местный продовольственный фонд и нацеленный на повышение осведомленности, обеспечение доступности и развитие спроса в том, что касается местного продовольственного потенциала провинции, а также на поддержку закупок местного продовольствия учреждениями публичного сектора (школы, муниципалитеты, больницы и кафетерии). Между тем продовольственная стратегия Торонто включает сельскохозяйственную программу Торонто по поддержке городского сельского хозяйства, а также поддержку инициативы "Добротный передвижной продовольственный рынок", служащей интересам общин с низкими доходами. В Южной Африке Специальный докладчик с интересом отметил Программу агроэкологических поставок, заключенную между городом Дурбаном и муниципалитетом Этеквини (A/HRC/19/59/Add.3, пункты 48 и 49). В Бразилии он был впечатлен достижениями стратегии "Нулевой голод", инициированной в 2003 году (A/HRC/13/33/Add.6, пункт. 33)³⁸. Следуя примеру Белу-Оризонти десятилетней давности,

³⁵ *World Urbanization Prospects: The 2011 Revision* (United Nations publication, ESA/P/WP/224).

³⁶ См. "Food, agriculture and cities: Challenges of food and nutrition security, agriculture and ecosystem management in an urbanizing world" (FAO, 2011).

³⁷ E. Duchemin, F. Wegmuller and A.-M. Legault, "Urban agriculture: multi-dimensional tools for social development in poor neighbourhoods", *Field Actions Science Report*, vol. 1 (2008), pp. 43–50.

³⁸ См. J. Graziano da Silva, M. del Grossi and C. Galvão de França, eds., *The Fome Zero (Zero Hunger) Program: The Brazilian Experience* (2010).

эта стратегия включает ряд программ, функционирующих с территориальной привязкой и направленных на поддержку способности "семейных ферм" прокормить города: среди нововведений фигурирует институциональное признание семейного фермерства и учреждение министерства, конкретно призванного удовлетворять их потребности (Министерство аграрного развития); программа низкодоходных ресторанов; продовольственные банки; общинные кухни и цистерны и совершенствование объектов для хранения продовольствия в сельской местности; а также поощрение экономики "социальной солидарности". Программа "Нулевой голод" была еще больше укреплена в 2008 году с введением программы "Территории гражданства", сосредоточенной на наименее развитых сельских территориях в сочетании с мощным компонентом социального участия. Мексика также наращивает усилия в связи с Национальным крестовым походом против голода, что, как мог непосредственно убедиться Специальный докладчик в ходе визита в эту страну 14 и 15 ноября 2013 года, включает мощный компонент участия.

39. Центральное значение для успеха этих усилий по перестройке местных продовольственных систем имеет право на питание. Во-первых, ключевым условием для успеха таких стратегий является поощрение участия на местном уровне, с тем чтобы позволить всем заинтересованным субъектам (от производителей до конечных потребителей) прийти к совместной диагностике на тот счет, какие усовершенствования можно было бы произвести, чтобы перестроить местную продовольственную систему, и предложить определенные социальные инновации. Будучи подкреплены информационно за счет социального участия, местные инициативы были бы лучше насыщены в информационном отношении и поэтому были бы более эффективны в достижении своих целей и приводили к более транспарентному и подотчетному использованию ресурсов. Одним из способов достичь этого было бы учреждение местных продовольственных советов, официально связанных с муниципалитетами. Во-вторых, право на питание дает способ для измерения успешности выдвигаемых инициатив, а тем самым и облегчает мониторинг. Напомненное выше определение права на питание обеспечивает комплекс индикаторов для определения успеха таким образом, чтобы избежать его соединения с сокращением бедности по уровню доходов или повышением сельскохозяйственного производства. В-третьих, кардинально важно, что право на питание привносит аспект подотчетности: социальные инновации с прицелом на мобилизацию местных ресурсов с целью перестройки продовольственных систем за счет восходящего подхода будут давать долгосрочные эффекты, если они будут оборачиваться обязательствами, на которые могут претендовать бенефициары, например обязательствами по предоставлению определенных типов поддержки местным производителям продовольствия или по поставке адекватного продовольствия общинам с низкими уровнями дохода.

В. Развертывание национальных стратегий

40. Специальный докладчик последовательно поощряет принятие национальных стратегий в поддержку поступательной реализации права на достаточное питание в соответствии с рекомендациями Комитета по экономическим, социальным и культурным правам в его замечании общего порядка № 12 относительно права на достаточное питание (пункт 21) и руководящим принципом 3 Добровольных руководящих принципов в поддержку постепенного осуществления права на достаточное питание в контексте национальной продовольственной безопасности. Его обнадеживает достигнутый в ряде регионов, но осо-

бенно в Латинской Америке и в Африке, значительный прогресс в русле реализации этих рекомендаций (A/68/288, пункты 42–46).

41. Такие стратегии являются ключевым компонентом для управления переходом к устойчивым продовольственным системам, которые могут способствовать искоренению голода и недоедания. В самом деле, как бы инновационны они ни были, местные инициативы могут увенчаться успехом и множиться за счет успешных экспериментов, тиражируемых по крупным регионам, только если они будут поддерживаться или по крайней мере не тормозиться политикой, принимаемой на национальном уровне. Кроме того, неутешительный нутриционный профиль объясняется целым рядом факторов, и борьба с голодом и недоеданием требует учета всего комплекса непосредственных, основополагающих, базовых причин соответственно на индивидуальном, семейном и общественном уровне; а это требует межсекторального подхода с подключением всего комплекса соответствующих министерств. Наконец, поскольку продовольственные системы нуждаются в реформе, недостаточно защищать существующие полномочия или сохранять статус-кво. Наоборот, надо принимать трансформативные стратегии, с тем чтобы гарантировать всеобщий доступ к достаточному питанию и одновременно поддерживать способность мелких производителей продовольствия устойчиво вести продовольственное производство, улучшая возможности для трудоустройства во всех секторах и укрепляя социальную защиту.

42. Для того чтобы такие стратегии увенчались успехом, важное значение имеет тщательное выстраивание последовательности действий, требующих сильной межсекторальной координации. Например, поддержка мелких производителей продовольствия должна комбинироваться с инвестициями в местные упаковочные и перерабатывающие производства и розничную продовольственную торговлю, с тем чтобы обеспечить максимальную отдачу от роста сельскохозяйственного сектора для местной экономики. Поддержка малых производителей продовольствия должна также сопровождаться инвестициями в сферы производства и услуг с целью поставки потребительских товаров, ибо рост доходов в сельской местности потенциально способен поднять спрос на товары и услуги, сбываемые на месте: по оценкам, такая "потребительская смычка" в четыре–пять раз важнее "производственной смычки" между производителями продовольствия и деятельностью по переработке сельхозпродукции³⁹. Множительные эффекты особенно значительны там, где сельскохозяйственный рост широко распространяется по крупным сегментам очень бедного населения.

43. Постепенное замещение политики, ориентированной на низкие цены на продукты питания, социальной защитой на основе прав в качестве способа обеспечить доступ к достаточному питанию для беднейших категорий населения опять же иллюстрирует важность тщательного выстраивания последовательности реформ. Сегодня 75–80% мирового населения все еще не имеют доступа к социальному обеспечению, с тем чтобы оградить их от последствий безработицы, болезни или инвалидности, не говоря уж о неурожаях или стремительном росте расходов на продовольствие⁴⁰. Сейчас имеется международный консенсус на тот счет, чтобы отвести приоритет полному осуществлению права

³⁹ L. Christiaensen, L. Demery and J. Kuhl, "The (evolving) role of agriculture in poverty reduction – an empirical perspective", *Journal of Development Economics*, vol. 96, No. 2 (November 2011), pp. 239–254.

⁴⁰ International Labour Organization, *Social Protection Floor for a Fair and Inclusive Globalization: Report of the Social Protection Floor Advisory Group* (Geneva, 2011), p. xxi.

на социальное обеспечение. 12 июня 2012 года Международная конференция труда 453 голосами "за" при 1 воздержавшемся приняла Рекомендацию № 202 о минимальных национальных уровнях социальной защиты. А впоследствии важность этой задачи признала Группа 20⁴¹. В долгосрочной перспективе учреждение надежных систем социальной защиты в соответствии с этой рекомендацией должно защитить от риска впасть в бедность не только бедняцкие, но и уязвимые домохозяйства. Таким образом, правительства склонны отойти от своего исключительного акцента на поддержание низких цен на продовольственные товары, что зачастую происходит в ущерб производителям продовольствия, и в частности наименее конкурентоспособным из них. Свою эффективность в сокращении детской бедности и голода демонстрируют системы денежных переводов бедным семьям, такие как программа Oportunidades в Мексике (A/HRC/19/59/Add.2, пункты 21–27), Bolsa Familia в Бразилии (A/HRC/13/33/Add.6, пункт 33) или программа детских дотаций в Южной Африке (A/HRC/19/59/Add.3, пункт 39). Однако пока сохраняются пробелы в социальной защите, инфляция цен на продовольствие будет и впредь оставаться серьезной угрозой для права на питание домохозяйств с низкими уровнями доходов. Таким образом, хотя низкие цены на продовольствие, быть может, и не являются долгосрочным решением – как по причине финансовых издержек субсидий фермерам, так и потому, что политика с акцентом на сохранение низких цен может в конечном итоге нанести урон наименее конкурентоспособным производителям продовольствия, – в краткосрочной перспективе они сохраняют на-сущное значение. Чтобы постепенно осуществить успешный переход, во всех странах следует укреплять программы социальной защиты и следует лучше со-стыковывать друг с другом повестку дня в сфере социальной защиты и повестку дня в сфере сельского хозяйства.

44. Национальные стратегии, основывающиеся на праве на питание, следует понимать как партисипативные процессы, разрабатываемые совместно всеми соответствующими заинтересованными субъектами, и в том числе, в особенности, группами, больше всего затрагиваемыми голодом и недоеданием: мелкими производителями, рыбаками, скотоводами, коренными народами, городской беднотой, мигрантами и сельскохозяйственными работниками. Межведомственным органам следует дать рекомендации, которые позволяли бы поддерживать местные инициативы, подкрепляющие переход к устойчивым продовольственным системам (A/68/288, пункты 42–46). Стратегии должны излагать цели, которые носили бы конкретный, измеримый, достижимый и актуальный характер с увязкой по срокам. Их аспекты, основанные на правах, требуют, чтобы они определяли, какой субъект отвечает за какое действие, и чтобы реализация подкреплялась независимым мониторингом со стороны национальных правозащитных учреждений или же, быть может предпочтительнее, со стороны советов по продовольственной безопасности и питанию. Поскольку гендерная дискриминация нарушает право на питание у женщин и девочек, приоритетной задачей таких стратегий должно стать расширение прав и возможностей женщин и гендерное равенство, равно как и принятие программ социальной защиты, которые носили бы трансформативный характер в отношении гендерных ролей. Более того, улучшить нутриционный и здравоохраненческий профиль позволяет повышение роли женщин в процессе принятия решений на всех уровнях, и в том числе в рамках домашнего хозяйства. И женщин надо лучше поддержи-

⁴¹ Заявление лидеров "Группы двадцати", встреча "Группы двадцати" в Лос-Кабосе, Мексика, 18–19 июня 2012 года, пункт 22.

вать в качестве хозяйственного субъекта продовольственных систем (A/HRC/22/50)⁴².

С. Формирование благоприятствующей международной среды

45. Поступательная реализация права на питание требует и совершенствования глобального управления. Со своей реформы в 2009 году крупный вклад в глобальную повестку дня в области продовольственной безопасности вносит Комитет по всемирной продовольственной безопасности (КВПБ). Специальный докладчик активно участвовал в этом процессе на этапе реформ – в качестве члена группы "друзей Председателя", а позднее – в качестве члена Консультативной группы КВПБ. Пожалуй, самым непосредственным успехом КВПБ является то обстоятельство, что он объединяет столь широкое множество заинтересованных субъектов – разумеется, правительства, но еще и гражданское общество, международные организации и частный сектор, – каждый из которых иначе оконтуривает вызовы, с которыми сталкиваются продовольственные системы, стимулируя тем самым процесс коллективного обучения по разным аудиториям.

46. КВПБ позволяет практиковать итерационный процесс, чтобы постепенно приходиться к рекомендациям, основанным на консенсусе среди различных групп заинтересованных субъектов. Эти рекомендации собраны в рамках Глобального стратегического механизма (ГСМ) в области продовольственной безопасности и питания, первая редакция которого была одобрена в октябре 2012 года⁴³. Этот механизм представляет собой эволюционирующий документ, задуманный с целью улучшить координацию и задать ориентир для синхронизации действий широкого круга заинтересованных субъектов в порядке поддержки глобальных и региональных действий и действий по началом стран по реализации права на питание. Он представляет собой и учебное пособие, ибо он будет пересматриваться в свете успехов и неудач с осуществлением рекомендаций, с тем чтобы постепенно совершенствовалась политика и расширялся диапазон вариантов, имеющих в наличии у государств.

47. Важность роли КВПБ должна нарастать в будущем, по мере того как мы станем больше осведомлены о взаимозависимости усилий на местном, национальном, региональном и глобальном уровнях, а также о необходимости ускорить обучение. Действительно, как инициативы на местном уровне не могут преуспеть без поддержки за счет национальных стратегий по праву на питание, так усилия на отечественном уровне, чтобы принести свои плоды, требуют международной поддержки. Вместе со Специальным докладчиком по вопросу о крайней нищете и правах человека Специальный докладчик ратует, например, за учреждение глобального фонда социальной защиты для преодоления финансовых препятствий и выстраивания международной солидарности в целях реализации права на питание и права на социальную защиту в развивающихся странах, и в частности в тех, где высока уязвимость к ковариантным рискам, таким как засуха и волатильность цен на продовольствие⁴⁴. Эта инициатива была представлена на тридцать девятом пленарном заседании КВПБ в октябре

⁴² См. также Asian Development Bank and FAO, *Gender Equality and Food Security: Women's Empowerment as a Tool against Hunger* (authored by Olivier De Schutter), 2013.

⁴³ В октябре 2013 года на сороковой пленарной сессии КВПБ была принята вторая редакция.

⁴⁴ См. O. De Schutter and M. Sepúlveda, "Underwriting the poor: a global fund for social protection", Briefing Note 7 (October 2012). Bvttncz yf www.srfood.org.

2012 года, Совету по межведомственному сотрудничеству в области социальной защиты, а также на различных других форумах. Предложение было поддержано Европейским парламентом⁴⁵ и фигурирует в числе основных рекомендаций по итогам глобальных консультаций под началом Группы видных деятелей высокого уровня по разработке повестки дня в области развития на период после 2015 года⁴⁶.

48. Хрестоматийную иллюстрацию необходимости улучшить согласованность глобального управления ради реализации права на питание являет собой проходившая на Бали, Индонезия, с 3 по 7 декабря 2013 года девятая Министерская конференция ВТО, которая оказалась не в состоянии поставить продовольственную безопасность выше торговых забот: никакую сферу, даже торговлю, не следует отстранять от дискуссий, касающихся этой важнейшей цели⁴⁷. Еще одну возможность для продвижения в русле этой цели дает переосмысление глобальных целей в области развития. В итоговом документе Конференции Рио+20, озаглавленном "Будущее, которого мы хотим", главы государств и правительств вновь подтвердили свои "обязательства в отношении права каждого на доступ к безопасному, достаточному и полноценному питанию в соответствии с правом на надлежащее питание и основополагающим правом каждого человека быть свободным от голода"⁴⁸. В своем заключительном докладе за май 2013 года Группа видных деятелей высокого уровня по разработке повестки дня в области развития на период после 2015 года предложила включить обеспечение "продовольственной безопасности и хорошее питание" в число подлежащих согласованию целей и задач, причем цель 5 а) касалась бы ликвидации голода и защиты права каждого человека на доступ к безопасным, доступным и питательным пищевым продуктам в достаточном объеме. Аналогичные выводы вытекают из мадридских Консультаций высокого уровня по вопросам голода, продовольственной безопасности и питания в Программе работы в области развития на период после 2015 года, созданных 4 апреля 2013 года. На своем сороковом пленарном заседании, опираясь на этот складывающийся консенсус, КВПБ подчеркнул существенную роль такого вопроса, как "продовольственная безопасность и питание и искоренение нищеты, при разработке повестки дня в области развития на период после 2015 года" и поручил своему Бюро обеспечить, чтобы такая ключевая задача была отражена в этой повестке дня⁴⁹.

49. И действительно, от щедрых намерений уже пора переходить к действиям. Сейчас искоренение голода и крайней нищеты поставлено во главу политической повестки дня, и за счет новых целей в области устойчивого развития будет укрепляться мониторинг на глобальном уровне. Эксплицитная

⁴⁵ European Parliament resolution of 18 April 2013 on the impact of the financial and economic crisis on human rights, P7_TA(2013)0179, para. 26.

⁴⁶ Доклад Группы видных деятелей высокого уровня по разработке повестки дня в области развития на период после 2015 года, *Новое глобальное партнерство: Искоренение бедности и преобразование экономик посредством устойчивого развития* (Организация Объединенных Наций, май 2013 года), р. 60 (англ. текста).

⁴⁷ В ноябре 2011 года Специальный докладчик предупреждал о рисках неправильной состыковки между повестками для в области торговли и в области продовольственной безопасности. См. O. De Schutter, "The World Trade Organization and the post-global food crisis agenda: putting food security first in the international trade system", Briefing Note 4 (November 2011). Имеется на www.srfood.org.

⁴⁸ Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию, "Будущее, которого мы хотим" (итоговый документ), пункт 108.

⁴⁹ Комитет по всемирной продовольственной безопасности (КВПБ), доклад о сороковой сессии, Рим, 7–11 октября 2013 года (CFS 2013/40 REPORT), пункт 81.

увязка этих усилий с правом на питание будут побуждать все субъекты, причастные к реализации этих целей, признавать свои обязанности по отношению к тем, кто маргинализован экономически и обездолен политически, и заниматься политэкономией продовольственных систем, т.е. вопросом о том, кто принимает решения, исходя из какой информации и по каким механизмам подотчетности.

VI. Заключение

50. **Искоренение голода и недоедания является достижимой целью. Однако для ее достижения нам требуется отойти от инерционного сценария и улучшить координацию по секторам, во времени и по уровням управления. В качестве первого шага фигурирует расширение прав и возможностей общин на местном уровне, с тем чтобы они идентифицировали препятствия, с которыми они сталкиваются, и решения, которые подходят им лучше всего. А это надо дополнять политикой поддержки на национальном уровне, которая обеспечивала бы правильное выстраивание последовательности между различными необходимыми реформами политики по всем соответствующим секторам, включая сельское хозяйство, развитие сельской местности, здравоохранение, образование и социальную защиту. В свою очередь, политика на местном и на национальном уровне должна извлекать пользу из благоприятствующей международной среды, в которой политика, сказывающаяся на способности стран гарантировать право на питание, – в сфере торговли, продовольственной помощи, смягчения внешней задолженности и сотрудничества в целях развития – сопрягалась бы с императивом достижения продовольственной безопасности и обеспечения достаточного питания. В качестве же условия для полной реализации права на питание выступает продовольственный суверенитет, понимаемый как требование демократии в продовольственных системах, что предполагало бы наличие у общин возможность выбирать, на какие продовольственные системы опираться, и как перестраивать эти системы. Но в этом и состоит парадокс, присущий все более взаимозависимому миру, который требует углубления сотрудничества между государствами.**

Приложение

[English only]

Обзор ключевых рекомендаций

The following provides a summary of key recommendations made by the Special Rapporteur in past thematic reports, from 2008 to 2013, to the Human Rights Council (at its 9th, 10th, 13th, 16th, 19th, and 22nd sessions) and the General Assembly (at its 63rd to 68th sessions).

A. Ensuring access to resources

1. Access to land

In a context in which commercial pressures on land are increasing, it is crucial that States strengthen the protection of land users (A/65/281) and implement the Voluntary Guidelines on Responsible Governance of Tenure of Land and other Natural Resources. In particular, States should:

- (a) Ensure security of tenure, by adopting anti-eviction laws and improving the regulatory framework concerning expropriation;
- (b) Conduct decentralized mapping of various users' land rights and strengthen customary systems of tenure;
- (c) Adopt tenancy laws to protect tenants from eviction and from excessive levels of rent;
- (d) Respect the rights of special groups, such as indigenous peoples, fisherfolk, herders and pastoralists, for whom the protection of commons is vital;
- (e) Prioritize development models that do not lead to evictions, disruptive shifts in land rights and increased land concentration, and ensure that all land investment projects are consistent with relevant obligations under international human rights law (A/HRC/13/33/Add.2);
- (f) Refrain from criminalizing the non-violent occupation of land by movements of landless people;
- (g) Implement redistributive land reform where a high degree of land ownership concentration is combined with a significant level of rural poverty attributable to landlessness or to the cultivation of excessively small plots of land by smallholders, and supporting beneficiaries of land redistribution to ensure that they can make a productive use of their land; and
- (h) Regulate land markets to prevent the impacts of speculation on land concentration and distress sales by indebted farmers.

2. Seeds

Guaranteeing food security in the future requires that we support crop genetic diversity, including agrobiodiversity (A/64/170). This is particularly important for small-scale farmers in developing countries, who still overwhelmingly rely on seeds which they save from their own crops and which they donate, exchange or sell. In order to ensure that the

development of the intellectual property rights regime and the implementation of seed policies at the national level are compatible with the right to food, States should:

- (a) Make swift progress towards the implementation of farmers' rights, as defined in article 9 of the International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture;
- (b) Not allow patents on plants and establish research exemptions in legislation protecting plant breeders' rights;
- (c) Ensure that their seed regulations (seed certification schemes) do not lead to an exclusion of farmers' varieties; and
- (d) Support and scale up local seed exchange systems such as community seed banks and seed fairs, and community registers of peasant varieties.

Donors and international institutions should assist States in implementing the above recommendations, and, in particular:

- (a) Support efforts by developing countries to establish a sui generis regime for the protection of intellectual property rights which suits their development needs and is based on human rights;
- (b) Fund breeding projects on a large diversity of crops, including orphan crops, as well as on varieties for complex agroenvironments such as dry regions, and encourage participatory plant breeding;
- (c) Channel an adequate proportion of funds towards research programmes and projects that aim at improving the whole agricultural system and not only the plant (agroforestry, better soil management techniques, composting, water management, good agronomic practices).

3. Fisheries

It is urgent that States move towards sustainable resource use while ensuring that the rights and livelihoods of small-scale fishers and coastal communities are respected and that the food security of all groups depending on fish is improved (A/67/268). To reach this objective, States should:

- (a) Respect the existing rights of artisanal and small-scale fishing communities;
- (b) Refrain from taking measures, including large-scale development projects, that may adversely affect the livelihoods of inland and marine small scale fishers, their territories or access rights, unless their free, prior and informed consent is obtained;
- (c) Strengthen access to fishery resources and improve the incomes of small-scale fishing communities by regulating the industrial fishing sector to protect the access rights of traditional fishing communities.
- (d) Protect labour rights in the fishing industry;
- (e) When engaging in fishing access agreements, agree to introduce provisions concerning conditions of work in the fishing industry and support efforts of coastal States to regulate the fishing practices of industrial vessels operating in exclusive economic zones.
- (f) Implement their commitments under the Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development, including to reduce their fishing capacity and to create marine protected areas;
- (g) Implement the Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing; and

- (h) Reduce the proportion of fish used for fishmeal purposes.

B. Supporting local food systems

1. Reinvestment in agriculture

Reinvestment in agriculture and rural development should effectively contribute to the realization of the right to food (A/HRC/12/31). In order to achieve this important goal, the international community should:

- (a) Channel adequate support to sustainable farming approaches that benefit the most vulnerable groups and that are resilient to climate change;
- (b) Prioritize the provision of public goods, such as storage facilities, extension services, means of communications, access to credit and insurance, and agricultural research;
- (c) In countries facing important levels of rural poverty and in the absence of employment opportunities in other sectors, establish and promote farming systems that are sufficiently labour-intensive to contribute to employment creation (A/HRC/13/33/Add.2); and
- (d) Ensure that investment agreements contribute to reinforcing local livelihood options and to environmentally sustainable modes of agricultural production.

2. Agroecology

Moving towards sustainable modes of agricultural production is vital for future food security and an essential component of the right to food. Agroecology has enormous potential in that regard (A/HRC/13/33/Add.2). States should support the adoption of agroecological practices by:

- (a) Building on the complementary strengths of seeds-and-breeds and agroecological methods, allocating resources to both, and exploring the synergies, such as linking fertilizer subsidies directly to agroecological investments on the farm (“subsidy to sustainability”);
- (b) Supporting decentralized participatory research and the dissemination of knowledge by relying on existing farmers’ organisations and networks.
- (c) Increase the budget for agroecological research at the field level, farm and community levels, and national and sub-national levels; and
- (d) Assess projects on the basis of a comprehensive set of performance criteria (impacts on incomes, resource efficiency, impacts on hunger and malnutrition, empowerment of beneficiaries, etc.) in addition to classical agronomical measures.

3. Support small-holder farmers

The realization of the right to food for all will require proactively engaging in public policies aimed at expanding the choices of smallholders to sell their products at a decent price (A/HRC/13/33). To achieve this, States should:

- (a) Strengthen local and national markets and support continued diversification of channels of trading and distribution;
- (b) Support the establishment of farmers’ cooperatives and other producer organizations (A/66/262);

(c) Establish or defend flexible and efficient producer marketing boards under government authority but with the strong participation of producers in their governance;

(d) Encourage preferential sourcing from small-scale farmers through fiscal incentives or by making access to public procurement schemes conditional on the bidders' compliance with certain sourcing requirements.

4. Contract farming

To ensure that contract farming and other business models support the right to food (A/66/262), Governments should ensure that regulatory oversight keeps pace with the level of the expansion and the complexity of business models. In particular, States should:

(a) Regulate key clauses of contracts, including those concerning price fixing, quality grading and the conditions under which inputs are provided, and the reservation of a portion of land for the production of food crops for self-consumption;

(b) Monitor labour conditions in contract farming;

(c) Link their support for contract farming to compliance with environmental conditions, such as reduced use of chemical fertilizers or the planting of trees, or to the adoption of a business plan that provides for a gradual shift to more sustainable types of farming; and

(d) Set up forums in which the fairness of food chains could be discussed among producers, processors, retailers and consumers to ensure that farmers are paid fair prices for the food they produce.

5. Agricultural workers

To guarantee that those working on farms can be guaranteed a living wage, adequate health and safe conditions of employment (A/HRC/13/33), States should:

(a) Improve the protection of agricultural workers by ratifying all ILO conventions relevant for the agrifood sector and ensuring that their legislation sets a minimum wage corresponding at least to a "living wage"; and

(b) Monitor compliance with labour legislation by devoting appropriate resources for an effective functioning of labour inspectorates in agriculture, and taking the requisite measures to reduce to the fullest extent possible the number of workers outside the formal economy to ensure that agricultural workers are progressively protected by the same social security schemes applicable to other industries.

C. Deploying national strategies

1. National strategies

States should build national strategies for the realization of the right to adequate food, which should include mapping of the food-insecure, adoption of relevant legislation and policies with a right-to-food framework, establishment of mechanisms to ensure accountability, and the establishment of mechanisms and processes which ensure real participation of rights-holders, particularly the most vulnerable, in designing and monitoring such legislation and policies (A/68/268). For national strategies to be effective, they should be:

(a) Grounded in law, through the adoption of right to food/food and nutrition security framework laws and ideally through the inclusion of the right to food in national constitutions;

(b) Multisectoral and inclusive, ensuring the coordination amongst Government ministries and institutions and allowing for meaningful participation of civil society in their formulation and monitoring;

(c) Adequately funded.

(d) Monitored also by national courts and national human rights institutions as well as through social audits and community-based monitoring at the local level.

2. Human Rights Impact Assessments

To ensure consistency between domestic policies aimed at the full realization of the right to food and external policies in the areas of trade, investment, development and humanitarian aid, States should establish mechanisms that ensure that the right to food is fully taken into account in those policies. The Special Rapporteur has presented Guiding Principles on Human Rights Impact Assessments, based on a range of consultations with governmental and non-governmental actors, which provide guidance as to how to conduct such assessments, both ex-ante and ex-post (A/HRC/19/59/Add.5).

3. Women's rights

In order to strengthen the protection of the right to food of women (A/HRC/22/50), States should:

(a) Remove all discriminatory provisions in the law, combat discrimination that has its source in social and cultural norms, and use temporary special measures to accelerate the achievement of gender equality;

(b) Recognize the need to accommodate the specific time and mobility constraints on women as a result of the existing gender roles, while at the same time redistributing the gender roles by a transformative approach to employment and social protection;

(c) Mainstream a concern for gender in all laws, policies and programs, where appropriate, by developing incentives that reward public administrations which make progress in setting and reaching targets in this regard;

(d) Adopt multisector and multi-year strategies that move towards full equality for women, under the supervision of an independent body to monitor progress, relying on gender-disaggregated data in all areas relating to the achievement of food security.

4. Social protection

The provision of social protection can substantially contribute to the realization of the right to food (A/68/268, A/HRC/12/31). States should:

(a) Guarantee the right to social security to all, without discrimination, through the establishment of standing social protection schemes;

(b) Ensure that, when targeted schemes are adopted, they are based on criteria that are fair, effective and transparent;

(c) Define benefits under national social protection systems as legal entitlements, so that individual beneficiaries are informed about their rights under social programs and have access to effective and independent grievance redressal mechanisms;

(d) Ensure that the design of social protection schemes is effectively transformative of existing gender roles (A/HRC/22/50); and

(e) Put in place a global reinsurance mechanism, creating an incentive for countries to set up robust social protection programmes for the benefit of their populations.

5. Nutrition

To reshape food systems for the promotion of sustainable diets and effectively combat the different faces of malnutrition (A/HRC/19/59), States should:

(a) Adopt statutory regulation on the marketing of food products, as the most effective way to reduce marketing of foods high in saturated fats, trans-fatty acids, sodium and sugar (HFSS foods) to children, and restrict marketing of these foods to other groups;

(b) Impose taxes on soft drinks (sodas), and on HFSS foods, in order to subsidize access to fruits and vegetables and educational campaigns on healthy diets;

(c) Adopt a plan for the complete replacement of trans-fatty acids with polyunsaturated fats;

(d) Review the existing systems of agricultural subsidies, in order to take into account the public health impacts of current allocations, and use public procurement schemes for school-feeding programmes and for other public institutions to support the provision of locally sourced, nutritious foods; and

(e) Transpose into domestic legislation the International Code of Marketing of Breast-milk Substitutes and the WHO recommendations on the marketing of breast-milk substitutes and of foods and non-alcoholic beverages to children, and ensure their effective enforcement.

The private sector should:

(a) Comply fully with the International Code of Marketing of Breast-milk Substitutes, and comply with the WHO recommendations on the marketing of foods and non-alcoholic beverages to children, even where local enforcement is weak or non-existent;

(b) Abstain from imposing nutrition-based interventions where local ecosystems and resources are able to support sustainable diets, and systematically ensure that such interventions prioritize local solutions;

(c) Shift away from the supply of HFSS foods and towards healthier foods and phase out the use of trans-fatty acids in food processing.

D. Shaping an enabling international environment

1. Food price volatility

The international community should find ways to better manage the risks associated with international trade and ensure that least-developed and net food-importing developing countries are better protected from the volatility of international market prices. To combat volatility on international markets (A/HRC/12/3), the international community should:

(a) Encourage the establishment of food reserves at the local, national or regional levels;

(b) Improve the management of grain stocks at the global level, including improved information about and coordination of global grain stocks to limit the attractiveness of speculation;

(c) Establish an emergency reserve that would allow the World Food Programme to meet humanitarian needs;

(d) Explore ways to combat unhealthy speculation on the futures markets of agricultural commodities through commodity index funds.

2. A new framework for trade and investment in agriculture

The realization of the right to food requires designing trade rules that support the transition toward more sustainable agricultural practices. The multilateral trade regime as well as regional and bilateral trade agreements must allow countries to develop and implement ambitious food security policies including public food reserves, temporary import restrictions, active marketing boards, and safety net insurance schemes, in support of the progressive realization of the right to food (A/HRC/10/5/Add.2). In this regard, States should:

(a) Limit excessive reliance on international trade and build capacity to produce the food needed to meet consumption needs, with an emphasis on small-scale farmers;

(b) Maintain the necessary flexibilities and instruments, such as supply management schemes, to insulate domestic markets from the volatility of prices on international markets; and

(c) Encourage national parliaments to hold regular hearings about the positions adopted by the government in trade negotiations, and ensure that their undertakings under the WTO framework are fully compatible with the right to food;

(d) Fully implement the Marrakesh Ministerial Decision on Measures concerning the possible negative effects of the reform programme on least developed and net food-importing developing countries (NFIDCs) and, in order for it to be fully effective, ensure that it include a mechanism to systematically monitor the impact of the Agreement on Agriculture reform process on NFIDCs.

3. Regulating agribusiness

States should take steps towards the establishment of a multilateral framework regulating the activities of commodity buyers, processors, and retailers in the global food supply chain, including the setting of standards by these actors and their buying policies (A/HRC/13/33). In particular, States should use competition law in order to combat excessive concentration in the agribusiness sector. This requires having in place competition regimes sensitive to excessive buyer power in the agrifood sector, and devising competition authorities with mechanisms that allow for affected suppliers to bring complaints without fear of reprisal by dominant buyers.

Private actors of the agribusiness sector should refrain from practices that constitute an undue exercise of buyer power, as identified by the States in which they operate, and should:

(a) Seek to conclude international framework agreements with global unions;

(b) Consider unilateral undertakings to monitor compliance with ILO standards in the supply chain, while supporting their suppliers in achieving compliance;

(c) Engage in chain-wide learning to assure that participation in the chain is profitable for all involved, including small-scale producers;

(d) Involve smallholders in the elaboration of and compliance with food safety, labour or environmental standards; and

(e) Promote fair trade through increased shelf space and information campaigns.

4. Agrofuels

The international community should reach a consensus on agrofuels, based not only on the need to avoid the negative impact of the development of agrofuels on the international price of staple food commodities, but also on the need to ensure that the production of agrofuels respects the full range of human rights and does not result in distorted development in producer countries. Public incentives for the production of crop-based biofuels must be reduced and eventually removed, while only those advanced biofuels that do not compete with food production for land or other resources should be incentivised.

5. Food aid and development cooperation

International aid remains an important component of the right to food (A/HRC/10/5). Donor States should:

- (a) Maintain and increase levels of aid calculated as Official Development Assistance as a percentage of GDP;
 - (b) Provide food aid on the basis of an objective assessment of the identified needs in developing countries;
 - (c) Fully respect the principle of ownership in their development cooperation policies by aligning these policies with national strategies for the realization of the right to food;
 - (d) Promote the right to food as a priority for development cooperation.
-