



**ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ**

Distr.  
GENERAL

A/HRC/9/23  
8 September 2008

RUSSIAN  
Original: ENGLISH

СОВЕТ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Девятая сессия

Пункт 3 повестки дня

**ПООЩРЕНИЕ И ЗАЩИТА ВСЕХ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА, ГРАЖДАНСКИХ,  
ПОЛИТИЧЕСКИХ, СОЦИАЛЬНЫХ И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВ,  
ВКЛЮЧАЯ ПРАВО НА РАЗВИТИЕ**

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

**Укрепление устойчивости: правозащитные рамки для обеспечения  
мировой продовольственной и нутриционной безопасности**

---

\* В своей резолюции S-7/1, принятой Советом по правам человека 22 мая 2008 года, Совет просил Специального докладчика предложить государствам и другим соответствующим субъектам представить свои замечания относительно последствий глобального продовольственного кризиса для защиты права на питание, а также относительно необходимых мер по исправлению положения на основе правозащитного подхода и представить Совету на его девятой сессии соответствующий доклад. В связи с нехваткой времени настоящей доклад представляется с опозданием. Примечания и приложения к докладу воспроизводятся в том виде, в каком они были получены, только на языке представления.

## Резюме

Значительное повышение цен на продовольственные товары на международных рынках в период 2006-2008 годов ставит перед государствами ряд дилемм, связанных, например, с вопросом о том, следует ли бороться с ростом цен или вместо этого следует добиваться того, чтобы этот рост шел на пользу сельскохозяйственным производителям и не оказывал негативного воздействия на наиболее уязвимые группы населения, или же с вопросом об условиях, в которых можно было бы развивать практику использования в транспортном секторе агротоплива в качестве альтернативы ископаемому топливу. В настоящем докладе Специальный докладчик по вопросу о праве на питание рассматривает воздействие на право на питание тех вариантов, из которых предстоит сделать выбор в этом отношении, в контексте внутренних и международных обязательств государств. Он излагает соображения по поводу того, почему для определения мер, необходимых для реагирования на новую ситуацию, созданную скачком цен, и руководства их осуществлением следует принять на вооружение правозащитные рамки. Отмечая как риски, так и возможности, порождаемые нынешней ситуацией, Специальный докладчик объясняет, почему для выхода из кризиса необходим мониторинг инициатив, выдвигаемых на национальном и международном уровнях.

## СОДЕРЖАНИЕ

		<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I.	ВВЕДЕНИЕ .....	1 - 6	4
II.	К ДОЛГОСРОЧНЫМ РЕШЕНИЯМ НА ОСНОВЕ УКРЕПЛЕНИЯ УСТОЙЧИВОСТИ.....	7 - 13	8
III.	НАЦИОНАЛЬНЫЕ СТРАТЕГИИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА ПИТАНИЕ.....	14 - 23	12
	A. Картирование пробелов в продовольственной безопасности и уязвимости и мониторинг.....	16	13
	B. Улучшение подотчетности.....	17 - 19	14
	C. Обеспечение прав, касающихся землепользования....	20 - 22	16
	D. Права женщин .....	23	18
IV.	СОЗДАНИЕ БЛАГОПРИЯТНЫХ МЕЖДУНАРОДНЫХ УСЛОВИЙ.....	24 - 52	19
	A. Обязательство не проводить политику, негативно влияющую на право на достаточное питание: пример агротоплива .....	25 - 34	20
	B. Обязательство защищать право на достаточное питание путем контроля над частным сектором.....	35 - 38	24
	C. Обязательство осуществлять международное сотрудничество в целях содействия обеспечению права на питание .....	39 - 52	26
V.	ВЫВОДЫ.....	53 - 54	33
	Приложение I. The global food crisis and the responses of the international community: a summary .....		36
	Приложение II. The impacts of agrofuels production on the right to adequate food .....		44

## I. ВВЕДЕНИЕ

1. Настоящий доклад представляется в соответствии с резолюцией S-7/1 о негативных последствиях обострения мирового продовольственного кризиса, вызванного, в частности, растущими ценами на продовольствие, для осуществления права на питание, которая была принята Советом по правам человека на его седьмой специальной сессии 22 мая 2008 года<sup>1</sup>. В нем предлагается анализ глобального продовольственного кризиса и возможных решений, основанных на обеспечении права на достаточное питание в том виде, в каком оно признается международным правом. Этот доклад, в котором очерчиваются правозащитные рамки для оценки инициатив, направленных на преодоление глобального продовольственного кризиса, основан на статье 25 Всеобщей декларации прав человека и на статье 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах в соответствии с толкованием Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, а также на других соответствующих международных стандартах<sup>2</sup>. Добровольные руководящие принципы в поддержку постепенного осуществления права на достаточное питание в контексте национальной продовольственной безопасности, принятые государствами – членами Генерального совета ФАО 23 ноября 2004 года, также приняты во внимание, поскольку в них предлагаются подробные и практические указания относительно того, как государствам и другим субъектам следует осуществлять право на достаточное питание в ряде областей.

2. Принятие этого подхода влечет за собой ряд последствий. Определяя эти последствия, Специальный докладчик учитывает тот факт, что воздействие недавнего стремительного роста продовольственных цен на право на достаточное питание необходимо нейтрализовать за счет мер, принимаемых как на национальном, так и международном уровнях. Первейшей обязанностью каждого государства является обеспечение того, чтобы каждый находящийся под его юрисдикцией человек - мужчина, женщина и ребенок - отдельно или совместно с другими в любое время имел физические и экономические возможности для доступа к достаточному питанию или средствам его получения<sup>3</sup>. Правозащитный подход будет ориентирован на наиболее уязвимые слои населения, которые в наибольшей степени затронуты кризисом или которым меры по его смягчению, возможно, приносят наименьшую пользу. Поэтому особенно важно, чтобы государства а) основывали принимаемые ими меры на надлежащей оценке общего

---

<sup>1</sup> <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/specialsession/7/index.htm>.

<sup>2</sup> See in particular Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comment No. 12: The right to adequate food (1999), E/C.12/1999/5. See also CRC, article 24 (2) (c), and CEDAW, article 12 (2).

<sup>3</sup> General comment No. 12, para. 6.

положения, характеризующегося отсутствием продовольственной безопасности и уязвимостью, и b) обеспечивали несение ответственности за нарушения права на питание. Кроме того, в настоящем докладе объясняется, почему государствам следует c) улучшить защиту прав землепользователей в условиях, характеризующихся растущей конкуренцией за землю и другие природные ресурсы, такие, как вода и биологическое разнообразие; и d) усилить защиту прав женщин (см. раздел III ниже). Тем не менее обязанность всех государств и международного сообщества в целом, включая международные учреждения, независимо от того, входят они в систему Организации Объединенных Наций или нет, заключается в том, чтобы создать международные условия, позволяющие государствам эффективно выполнять эти обязательства. Это требует от всех государств и международных учреждений a) пересмотра стратегий, оказывающих негативное воздействие на обеспечение права на питание в других странах, и воздержания от принятия новых мер, которые могут оказать такое воздействие; b) защиты права на достаточное питание посредством обеспечения такого положения, при котором третьи стороны, включая частный сектор, не препятствовали бы осуществлению права на питание; и c) содействия обеспечению права на достаточное питание путем сотрудничества в деле выявления факторов, препятствующих реализации права на питание, и их устранения (см. раздел IV).

3. Рост цен на международных рынках в период 2005-2007 годов приведет к росту масштабов нищеты, который, согласно проведенному Всемирным банком в апреле 2008 года исследованию, основанному на обследовании девяти стран с низкими доходами, составит порядка 4,5%, если для смягчения последствий роста цен не будут приняты стратегические меры, вследствие чего еще 105 млн. человек откажутся в ловушке нищеты<sup>4</sup>. С учетом того, что ежегодные темпы сокращения масштабов нищеты составляли 0,68% с 1984 года, это 4,5-процентное увеличение масштабов нищеты перечеркнет почти семь лет усилий по сокращению ее масштабов. Согласно расчетам, если цены на продовольствие возрастут в 2025 году на 20% по сравнению с базовым 1996 годом, то количество недоедающих людей в мире увеличится на 440 млн. человек<sup>5</sup>. Кроме того, рост цен на продовольствие вынуждает семьи прекращать покупать более питательные продукты, поскольку они едва могут позволить себе необходимые им базовые продукты питания. Обращение вспять и без того медленного прогресса в сокращении масштабов недоедания представляется неизбежным. В этих условиях

---

<sup>4</sup> Ivanic Maros and Martin Will, 'Implications of Higher Global Food Prices for Poverty in Low-Income Countries', World Bank Policy research Working paper, April 2008.

<sup>5</sup> B. Senauer and M. Sur, 'Ending global hunger in the 21st century: projections of the number of food insecure people', *Rev. Agr. Econ.*, vol. 23(1), 2001, 68-81.

настоятельно необходимо избегать стратегий, которые предполагают осуществление мер, способных усугубить кризис.

4. В равной мере очевидно, что усилий, направленных на ограничение роста цен на международных рынках, недостаточно. Согласно оценкам, даже до нынешнего кризиса 852 млн. человек проживали в условиях отсутствия продовольственной безопасности. Нынешний кризис свидетельствует о том, что несоответствие между предложением и платежеспособным спросом на сельскохозяйственную продукцию в будущем может еще более усугубить это положение, сделав продовольствие еще менее доступным для людей, у которых не хватает средств для приобретения достаточного количества продуктов питания. Население мира, в настоящее время составляющее 6,7 млрд. человек, ежегодно увеличивается примерно на 75 млн. человек; в 2025 году на планете будет проживать 8 млрд. человек, а в 2050 году - 9,2 млрд. Подсчитано, что для удовлетворения растущего спроса производство продовольствия к 2030 году должно увеличиться на 50%, а к 2050 году - в два раза. Но если искать ответ на нынешний кризис исключительно в увеличении общего объема производства сельскохозяйственной продукции, с тем чтобы ликвидировать дисбаланс между спросом и предложением продовольствия, который является источником напряженности на глобальных товарных рынках, то цель по большому счету не будет достигнута. И причина заключается не только в том, что улучшение положения в плане обеспечения продовольственной безопасности и увеличения объема сельскохозяйственных инвестиций напрямую не решает проблемы недоедания, которая в мире затрагивает 2 млрд. человек, страдающих от недостаточности питательных микроэлементов. Дело также, и даже в большей степени, заключается в чрезмерном потреблении и расточительности со стороны некоторых<sup>6</sup> и недостаточной покупательной способности многих других, и главной проблемой является именно это, а не нехватка продовольствия. Увеличение объемов производства продовольствия не избавит от голода тех, кто не обладает покупательной способностью, необходимой для получения доступа к имеющемуся продовольствию. Кроме того, построение рассуждений на общих категориях вуалирует распределительные проблемы. Нам необходимо производить продовольствие не только для того, чтобы увеличить его предложение, но и для того, чтобы повысить покупательную способность тех, кто его производит.

5. Таким образом, в стремлении найти выход из глобального продовольственного кризиса мы должны постоянно напоминать себе о том, кто конкретно живет в условиях отсутствия продовольственной безопасности, с тем чтобы направлять наши усилия на повышение их покупательной способности. Большинство из тех, кто в достаточной

---

<sup>6</sup> For instance, a 2004 study from the University of Arizona (UA) in Tucson indicates that forty to fifty per cent of all food ready for harvest never gets eaten: <http://www.foodnavigator-usa.com/news/ng.asp?id=56376-us-wastes-half>.

степени не обеспечен продовольствием, проживают в сельской местности. К числу наиболее уязвимых относятся сельскохозяйственные работники, что часто обусловлено неформальным характером их занятости, который лишает их правовой защиты от их работодателей. Их насчитывается 450 млн. человек, и они составляют 40% мировой сельскохозяйственной рабочей силы<sup>7</sup>. Другой значительной категорией лиц, живущих в условиях отсутствия продовольственной безопасности, являются мелкие семейные фермерские хозяйства<sup>8</sup>. Если меры по наращиванию объема производства не будут тщательно разработаны с учетом необходимости повышения покупательной способности этой категории, то они могут привести к инвестициям в крупномасштабные сельскохозяйственные производства, использующие технологии и обеспечивающие рынки, не доступные для мелких фермеров. Имеется около 500 млн. мелких семейных хозяйств, в которых в общей сложности насчитывается 1,5 млрд. человек, проживающих на площадях в два или менее гектаров земли. Многие из них сталкиваются с проблемой беспрецедентного роста цен на исходные ресурсы, обусловленного ростом цен на нефть, а фермеры-животноводы – с проблемой роста цен на фуражные культуры, причем в то же самое время, будучи нетто-покупателями продовольствия, они расходуют большую часть своих средств на продукты питания. Рост цен на международных рынках пойдет на пользу некоторым, в частности в Индии и Китае, но отнюдь не многим другим, в особенности в странах Африки, расположенных к югу от Сахары. Выгоды, связанные с ростом цен на продовольствие, не всегда доходят до фермерских ворот, где многие бедные фермеры должны продавать свою продукцию. Для увеличения объема производства им необходим доступ к кредитам, чтобы платить за удобрения, семена и орудия труда. Для повышения производительности им необходим доступ к технологиям. И поможет им не обеспечение продуктами питания, а поддержка в производстве продовольствия и его продаже по выгодной цене и, тем самым, в превращении их из нетто-покупателей продовольствия в нетто-продавцов продовольствия. Для них альтернатива ясна: жить за счет своих небольших фермерских участков или влиться в ряды быстро растущего населения трущоб в больших городах.

б. Таким образом, стоящая перед нами задача, заключается не просто в увеличении объема производства; она состоит и в том, чтобы нынешний рост цен на продовольствие можно было использовать как возможность содействия реализации права на питание посредством принятия структурных мер, ведущих к глубокой реформе глобальной

---

<sup>7</sup> [http://www.fao-ilo.org/fao\\_ilo\\_rural/en/](http://www.fao-ilo.org/fao_ilo_rural/en/).

<sup>8</sup> More precisely, it has been estimated that about half of those who are food insecure in the world live in smallholder farming households; two-tenths are landless; one-tenth are pastoralists, fisherfolk, and forest users; and the remaining two-tenths are the urban poor (U.N. Millennium Project, *Halving Hunger: It Can be Done, Summary Version of the Report of the Task Force on Hunger* (The Earth Institute, Columbia University, 2005), p. 6).

продовольственной системы. В нижеследующем разделе разъясняется, почему это так и почему принятие на вооружение правозащитных рамок будет содействовать достижению этого.

## **II. К ДОЛГОСРОЧНЫМ РЕШЕНИЯМ НА ОСНОВЕ УКРЕПЛЕНИЯ УСТОЙЧИВОСТИ**

7. В приложении I содержится краткий анализ причин кризиса и более широкого контекста, в котором его следует рассматривать. Из этого анализа следуют два вывода. Первый заключается в том, что стремительный рост цен в 2006-2008 годах является следствием стратегий, которые систематически подрывали сельскохозяйственный сектор в ряде развивающихся стран в течение 30 лет. Это не только сделало эти страны уязвимыми перед колебаниями международных цен на продовольственные товары, но и привело к такой ситуации, когда мелкие фермеры, в силу отсутствия сельской инфраструктуры и доступа к кредитам, демонтажа систем государственной поддержки, воздействия поспешной и неправильно проведенной либерализации торговли и их положения в цепи производства и распределения продовольствия оказываются не в состоянии извлекать выгоды из нынешнего роста цен на международных рынках. В поиске долгосрочных решений, обеспечивающих выход из нынешнего кризиса, эти факторы необходимо учитывать.

8. Принятие на вооружение правозащитных рамок может содействовать достижению этой цели, поскольку они могут послужить ориентиром для пересмотра стратегических приоритетов, порожденных нынешним кризисом. Вопрос "Кому на благо?" по крайней мере столь же важен, как и вопрос "Как производить больше?" Но в нынешней ситуации существует опасность того, что второй из этих вопросов будет восприниматься как самый неотложный и мы сосредоточимся на решениях, содействующих увеличению объема производства продовольствия, не уделяя достаточно внимания вопросам о том, кто производит, по какой цене и для кого. Это будет ошибкой с далеко идущими последствиями. Одна из возможностей, созданных нынешним кризисом, заключается в том, что инвестициям в сельское хозяйство, которые в течение многих лет игнорировались как при определении приоритетов в рамках официальной помощи в целях развития, так и в национальных бюджетах, в будущем будет уделяться приоритетное внимание, которого они заслуживают. Но то, как эти инвестиции будут направляться, кому и в каких целях, заслуживает тщательного изучения. Если в силу соображений неотложности и неправильного диагностирования стоящих перед нами проблем инвестиции будут планироваться исключительно в целях увеличения предложения продовольствия, то это может привести к неправильным решениям. Вместо этого инвестиции должны ориентироваться на необходимость содействия развитию устойчивых форм



сельскохозяйственного производства на благо мелких фермеров, которые в наибольшей степени нуждаются в поддержке, и это окажет наиболее эффективное воздействие на сокращение масштабов нищеты<sup>9</sup>.

9. В условиях, когда доминирует страх перед дефицитом продовольствия, существует опасность того, что возможности будут ошибочно приняты за решения и что во имя увеличения производства будет недооценена необходимость обеспечения социальной и экологической устойчивости разрабатываемых решений. Одним из показателей реальности этого риска является практически полное молчание в ходе международных дискуссий относительно выводов, сделанных в рамках проведенной под эгидой ФАО и Всемирного банка Международной оценки сельскохозяйственных знаний, науки и технологии в целях развития, о том, что "порядок производства миром своего продовольствия будет необходимо радикально изменить, с тем чтобы лучше заботиться о неимущих и голодающих, если мир хочет справиться с проблемами роста населения и изменения климата и избежать при этом социального взрыва и экологической катастрофы"<sup>10</sup>.

10. Поиск таких долгосрочных решений может оказаться сложнее, чем опора на технологические решения, разрабатываемые в других областях, и он может быть менее привлекательным для частных интересов. Но эти рекомендации являются следствием длительного процесса научных исследований и консультаций, аналогичного работе Межправительственной группы экспертов по изменению климата. При разработке решений, нацеленных на повышение производительности сельского хозяйства, нам

---

<sup>9</sup> The difficulty in identifying the best options in this regard is best illustrated by the ongoing discussion on the impacts to be expected from the work of the Alliance for a Green Revolution in Africa (AGRA). In order to facilitate a dialogue on the issues raised by the idea of launching a second 'green revolution' in the African context, the Special Rapporteur intends to convene a multi-stakeholder meeting in December 2008.

<sup>10</sup> The report found that technological innovations in agriculture have generally favoured large-scale producers, and their costs have been borne by small scale producers, their communities and the environment. The IAASTD report strongly supported the potential of small-scale producers in agricultural development, pointing to the need for dedicated support for smallholders if this potential is to be achieved, and to the need to avoid dependency on expensive inputs such as inorganic fertilizers whose prices are closely aligned with those of oil, or on patented seeds. In order to reduce vulnerability in the food system, it recommended relying on locally-based knowledge, innovations, policies and investments. Participatory Plant Breeding and Farmer-Researcher groups - not exogenous technologies - were specifically highlighted as models for successful technological development. The IAASTD identified several areas ripe for investment and public research, among them, low-input and organic systems, biological substitutes for agrochemicals, site-specific easily adaptable cultivars, local seed systems, and reducing the dependency of agriculture on fossil fuels.

следует в первую очередь использовать уже имеющиеся научные знания о социальном и экологическом воздействии строящихся на технологиях попыток повышения производительности.

11. Второй вывод из этого анализа (см. приложение I) заключается в том, что нам следует избегать соблазна вести поиск ответов, предполагающих простой перевод стрелок часов назад: возвращение к "нормальной" ситуации, в которой нищая деревня кормит сравнительно благополучных жителей городов и в которой дешевое продовольствие поступает на международные рынки в качестве компенсации за лишение фермеров во многих развивающихся странах средств к существованию. Вместо этого нам нужно построить систему, обеспечивающую достаточную степень устойчивости перед лицом растущей нестабильности международных рынков основных видов сельскохозяйственной продукции и удерживающую такие колебания в приемлемых пределах. В соответствии с Сельскохозяйственными перспективами на 2008-2017 годы, подготовленными ФАО и Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), цены на основную сельскохозяйственную продукцию будут оставаться на более высоких средних уровнях в течение среднесрочного периода, чем в 1998-2007 годах, но после этого они снова начнут снижаться в реальном выражении, хотя и медленнее, чем раньше. Однако эти прогнозы сделаны на основе довольно рискованных посылок<sup>11</sup>. В расчет не было принято потенциальное воздействие изменения климата и дефицита воды, хотя мы понимаем ту опасность, которую оно создает для сельского хозяйства, особенно в Африке к югу от Сахары, Восточной и Южной Азии, где изменение климата окажет влияние на осадки, увеличит частотность засух, повысит средние температуры и поставит под угрозу доступность пресной воды для земледелия. Кроме того, стратегические изменения, особенно санкционирование использования агротоплива, реформа общей сельскохозяйственной политики ЕС или изменения режимов регулирования международной торговли в сфере сельского хозяйства или прав интеллектуальной собственности, по определению не могли быть учтены в этих прогнозах. Поэтому нам следует быть готовыми не только к более высоким по сравнению со средними ценами или к замедлению снижения цен, но также и к колебаниям цен<sup>12</sup>. Как отмечалось Всемирным банком, "управление рисками изменения цен на зерно является основополагающим требованием в мире, характеризующимся более неустойчивыми международными ценами на зерно и повторяющимися потрясениями в сфере предложения, которые, скорее всего,

---

<sup>11</sup> *OECD-FAO Agricultural Outlook 2008-2017*, 29 May 2008, at 14 and 28.

<sup>12</sup> On current volatility in agricultural commodities, see *FAO Food Outlook*, June 2008, at 55-7.

и станут результатом глобального потепления"<sup>13</sup>. Руководящим принципом при выборе стратегических альтернатив должно быть признание неопределенности в отношении будущей эволюции цен, а не потенциально неверные прогнозы их возможной эволюции. В силу этого центральным элементом настоящего доклада является устойчивость как условие преодоления неопределенности и тем самым обеспечения гарантий доступа к продовольствию для всех.

12. В приложении I содержится также резюме мер реагирования на глобальный продовольственный кризис 2007-2008 годов. Подробное рассмотрение инициатив, принятых на оперативном уровне исполнительными учреждениями Организации Объединенных Наций, международными финансовыми учреждениями или региональными банками развития, не является целью настоящего доклада; также было бы нереальным описывать здесь результаты совещаний, которые проводились в рамках различных форумов и на которых рассматривались глобальный продовольственный кризис и возможные меры пути выхода из него. Сформировался консенсус в отношении того, что краткосрочные меры должны быть не только направлены на облегчение участи голодающих, особенно городской бедноты, в частности посредством предоставления продовольственной помощи, но они должны быть также ориентированы - в силу указанных выше причин - на повышение производительности мелких фермеров. Вопросы, которые следует рассмотреть Совету, заключаются в том, как различные инициативы и обязательства, о которых уже говорилось, могли бы осуществляться на основе правозащитных рамок и что бы это предполагало. За исключением резолюции, принятой Советом на его седьмой специальной сессии, и ссылки на руководящие принципы обеспечения права на продовольствие в итоговом документе, принятом на Совещании высокого уровня по теме "Мировая продовольственная безопасность", которое было проведено ФАО в Риме 3-5 июня 2008 года, право на достаточное питание практически никак не обсуждалось в ходе нынешних дискуссий. И это имеет не просто символическое значение и не является случайностью. Это создает ситуацию, когда игнорируется важный комплекс средств, которые можно было бы использовать для выхода из глобального продовольственного кризиса. Разработка мер в рамках права человека на питание позволила бы добиться того, чтобы в этих мерах в большей степени учитывались потребности голодающих и недоедающих. Это открыло бы путь к повышению адресности, а также к приоритизации, координации, подотчетности и обеспечению широкого участия. Было ли право на питание оставлено без внимания намеренно или в силу непонимания его практических последствий, но теперь к нему следует вернуться.

---

<sup>13</sup> *Framework Document for proposed loans, credits, and grants in the amount of US\$ 1.2 billion equivalent for a Global Food Crisis Response Program (GFRP)*, 29 May 2008, at 6.

13. Именно исходя из этого духа и представляются нижеследующие соображения. Они ориентированы на будущее глобальной продовольственной системы. О непосредственных мерах реагирования на кризис говорится лишь тогда, когда они свидетельствуют об опасности игнорирования правозащитного измерения при создании механизмов обеспечения более эффективной продовольственной и нутриционной безопасности в будущем.

### **III. НАЦИОНАЛЬНЫЕ СТРАТЕГИИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА ПИТАНИЕ**

14. В соответствии со статьей 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, главной обязанностью государств является принятие мер для последовательного достижения полной реализации права на достаточное питание. Это налагает обязательство как можно быстрее продвигаться к этой цели<sup>14</sup>. Таким образом, право человека на достаточное питание требует принятия мер, которые на национальном уровне могли бы лучше защищать от воздействия роста цен на продовольственные товары уязвимые категории населения: нетто-покупателей продовольствия, независимо от того, являются ли они сельскохозяйственными производителями или нет, и особенно городскую бедноту и безземельных работников. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам настаивал на необходимости того, чтобы государства действовали в направлении "принятия национальной стратегии в целях обеспечения продовольственной безопасности и гигиены питания для всех, которая строилась бы на правозащитных принципах, определяющих цели, а также разработку политики и соответствующих показателей"<sup>15</sup>. Такая национальная стратегия должна предполагать создание надлежащих институциональных механизмов, с тем чтобы а) как можно раньше выявлять возникающие угрозы для права на достаточное питание с помощью надлежащих систем мониторинга; б) оценивать воздействие новых законодательных инициатив или мер политики на право на достаточное питание; в) улучшать координацию между соответствующими министерствами и между органами управления национального и субнационального уровня, принимая во внимание воздействие на право на достаточное питание - в плане аспектов питательности - мер, принимаемых в сферах здравоохранения, образования, доступа к водоснабжению и санитарии, а также информации; г) улучшать подотчетность при четком распределении обязанностей и установлении точных сроков реализации различных аспектов права на питание, требующих последовательного

---

<sup>14</sup> General Comment No. 12, para. 14.

<sup>15</sup> General Comment No. 12, para. 21.

осуществления; и е) обеспечивать адекватное участие, особенно наиболее неблагоприятных с точки зрения обеспеченности продовольствием слоев населения.

15. Для того чтобы принимаемые ими меры осуществлялись в правильном направлении, государствам следует в первоочередном порядке установить, какие риски для продовольственной безопасности существуют под их юрисдикцией и какими будут последствия любых мер, которые они намереваются принять. Им следует создать механизмы обеспечения подотчетности всех ветвей государственной власти для того, чтобы они соблюдали наложенные на них обязательства в отношении реализации права на питание. Им следует также укрепить порядок обеспечения прав землепользователей и женщин.

#### **А. Картирование пробелов в продовольственной безопасности и уязвимости и мониторинг**

16. Действия в правозащитных рамках прежде всего требуют от государств разработки мер политики, основанных на должной оценке общего положения, характеризующегося отсутствием продовольственной безопасности и уязвимостью, определения с необходимой точностью направлений деятельности и оценки ее последствий для права на питание до принятия правовых или политических мер, которые могли бы негативно сказаться на праве на питание. В руководящем принципе 13 руководящих принципов реализации права на питание (см. раздел I, выше) рекомендуется создать системы картирования пробелов в продовольственной безопасности и уязвимости (СКППБУ) в целях выявления групп, недостаточно обеспеченных продовольствием по причине нехватки средств или доходов, равно как и в силу других причин. Аналогичным образом, Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) подчеркнул необходимость укрепления базы данных для принятия решений и уделения особого внимания тем обусловленным питанием рискам, с которыми сталкиваются женщины и дети, посредством использования диетологических и связанных с ними медицинских показателей<sup>16</sup>. Одним из показателей целесообразности проведения такого картирования на ранних этапах выработки политики является практически полное игнорирование в нынешних дискуссиях роли основных трудовых прав в обеспечении права на достаточное питание. Сельскохозяйственные работники находятся в особенно уязвимом положении, поскольку во многих странах 60% из них проживают в условиях нищеты<sup>17</sup>. Картирование пробелов в продовольственной безопасности и уязвимости на национальном уровне будет

---

<sup>16</sup> See for details UNICEF, *Food Prices Increases/Nutrition Security: Action for Children*, 4 July 2008.

<sup>17</sup> [http://www.fao-ilo.org/fao\\_ilo\\_rural/en/](http://www.fao-ilo.org/fao_ilo_rural/en/).

способствовать определению масштабов этой проблемы и выработке надлежащей политики. Оценки воздействия также могут существенно улучшить качество принимаемых законов и стратегий. В руководящем принципе 17 руководящих принципов реализации права на питание содержится ряд рекомендаций, связанных с проведением оценок воздействия на право на питание, разработкой в целях мониторинга показателей развития процессов, их воздействия и результатов с необходимостью придания приоритетного значения наблюдению за положением уязвимых групп в плане продовольственной безопасности и состояния их питания.

## **В. Улучшение подотчетности**

17. Однако только картирования угроз продовольственной безопасности недостаточно. Правозащитный подход приводит также к пониманию необходимости обеспечения продовольственной безопасности в плане юридических прав и механизмов подотчетности. Предоставления каждому доступа к достаточному питанию недостаточно. Важно также, чтобы люди имели его как право и чтобы на государственных и частных субъектов, которые могут оказывать воздействие на осуществление этого права, были возложены соответствующие обязательства. Посредством обеспечения того, чтобы голодающие и недоедающие могли предъявлять юридические требования тем, действия или бездействие которых влияет на их положение, эти рамки создают безопасность, опирающуюся на институциональные механизмы. Это способствует созданию условий, обеспечивающих положение, при котором люди сами могут прокормить себя. Особенно важно, чтобы они были в состоянии делать это в порядке реализации права, а не стратегического выбора, если принять во внимание способность соответствующих групп, обеспечивающих продовольственную безопасность, оказывать воздействие на директивные органы. Хорошо известно, что в развивающихся странах мелкие фермеры образуют большую, но географически рассредоточенную группу, имеющую мало ресурсов или вообще не имеющую ресурсов для политического лоббирования и вынужденную нести чрезмерно большие расходы при организации коллективных действий. Группам городского населения, напротив, легче мобилизовываться в рамках проведения публичных протестов; такие же возможности есть у фермеров в индустриальных странах<sup>18</sup>. С учетом такой разницы в возможностях оказания политического влияния правозащитный подход обеспечивает необходимую гарантию от опасности выработки предвзятой государственной политики, осуществляемой во благо наиболее влиятельных и хорошо организованных заинтересованных групп, хотя вместо этого она должна учитывать

---

<sup>18</sup> See The World Bank, *World Development Report 2008 - Agriculture for Development*, Nov. 2007, at p. 43.

потребности тех групп населения, которые подвержены наибольшему риску, будь то в городах или сельской местности.

18. В качестве части своих национальных стратегий государствам следует принять рамочные законы, обеспечивающие возможность отстаивания права на продовольствие в национальных судах или наличие других форм правовой защиты, с тем чтобы в ситуациях, подобных нынешней, когда цены на продовольствие стали неожиданно расти, другим ветвям государственной власти не позволялось сохранять пассивность и чтобы при принятии мер, направленных на реализацию права на питание, эффективно запрещалась всякая дискриминация в вопросах доступа к продовольствию или средствам его приобретения. Благодаря более точному определению в рамочных законах обязательств, касающихся права на достаточное питание, суды или другие механизмы мониторинга, такие как правозащитные учреждения, будут стремиться содействовать обеспечению соблюдения права на достаточное питание. Следовательно, такие механизмы подотчетности могут содействовать обеспечению того, чтобы в тех случаях, когда макроэкономические или социальные стратегии осуществляются неправильно или нечетко ориентированы (например, в силу недооценки в них потребностей определенных групп населения или определенных районов), это можно будет выявлять на раннем этапе и вносить соответствующие коррективы.

19. Хотя всеобъемлющие рамки действий, разработанные Целевой группой высокого уровня по проблеме глобального продовольственного кризиса в целях направления усилий правительств, предполагают проведение регулярных оценок пробелов в продовольственной и нутриционной безопасности<sup>19</sup>, они не сформулированы через призму правозащитного подхода и разработаны исключительно в качестве инструмента направления процесса выработки политики на национальном уровне. Поэтому в них отсутствует компонент обеспечения подотчетности, и не содержится рекомендаций о создании механизмов защиты жертв нарушений права на питание. В то же время эти компоненты присутствовали бы, если бы национальные стратегии были основаны на признании права на достаточное питание и если бы на суды или другие механизмы, включая национальные учреждения по поощрению и защите прав человека или институты омбудсменов, была возложена задача по наблюдению за тем, выполняют ли различные ветви государственной власти свои обязанности в рамках указанной национальной стратегии. Для оказания помощи государствам в создании таких рамок следует усилить группу ФАО по праву на питание в контексте нынешней реформы Организации, с тем чтобы сделать проводимую ею работу по обеспечению права на питание менее зависимой от условий выделения добровольных донорских взносов.

---

<sup>19</sup> At 39.

### С. Обеспечение прав, касающихся землепользования

20. Особым источником беспокойства является то, что, несмотря на десятилетия работы, проводившейся по данному вопросу ФАО или Всемирным банком, в числе мер, принимаемых для выхода из глобального продовольственного кризиса, слишком мало внимания уделялось правам тех, кто обрабатывает землю или нуждается в доступе к ней как к производственному ресурсу. Хотя во всеобъемлющих рамках действий, разработанных Целевой группой высокого уровня по проблеме глобального продовольственного кризиса, и говорится о необходимости осуществления "транспарентной политики землевладения в интересах эффективного землепользования при обеспечении прав общин или отдельных лиц на землю, особенно маргинализированных групп (например, коренных народов, женщин)"<sup>20</sup>, она не обозначена сколько-нибудь детально и представляет собой исключение в числе предложений, разрабатываемых в настоящее время в целях выхода из глобального продовольственного кризиса<sup>21</sup>. В заявлении руководителей стран "большой восьмерки" о глобальной продовольственной безопасности этот вопрос вообще не упоминается. Ни одной правительственной делегацией, присутствовавшей на Конференции высокого уровня по вопросам глобальной продовольственной безопасности, не была упомянута аграрная реформа или необходимость защиты прав землевладения<sup>22</sup>.

21. Вместе с тем в той мере, в которой главное внимание будет уделяться увеличению объема производства продовольствия, меры по выходу из нынешнего глобального продовольственного кризиса могут создать новые угрозы для обеспечения права собственности на землю. Одна из опасностей в нынешней ситуации кроется в том, что в результате вновь возникшего интереса к сельскому хозяйству и стремления наладить производство агро топлива<sup>23</sup> усилится конкурентная борьба за землю в условиях, которые

---

<sup>20</sup> At 28.

<sup>21</sup> The Latin American Presidential Summit, at which 15 delegations were convened on 7 May 2008 in Managua, did express its support for 'an agrarian reform process, that would provide land to agricultural producers who are currently deprived of this resource to produce food' ('un proceso de reforma agraria, que provea de tierras a aquellos productores agrícolas, que en este momento no tienen este recurso para producir alimentos').

<sup>22</sup> See International Land Coalition, *Access to land and the food crisis: Feedback and reflections by the ILC Secretariat on the FAO High Level Conference on World Food Security*, June 2008, [www.landcoalition.org](http://www.landcoalition.org).

<sup>23</sup> *Fuelling Exclusion? The Biofuel Boom and Poor People's Access to Land*, by Lorenzo Cotula, Nat Dyer and Sonja Vermeulen, [www.iied.org/pubs/pdfs/12551IIED.pdf](http://www.iied.org/pubs/pdfs/12551IIED.pdf).



были охарактеризованы как "неравные правила игры - во многих случаях между крупными инвесторами и местными землепользователями, у которых зачастую нет законных прав на используемую ими землю"<sup>24</sup>. Расширение транснациональных инвестиций в сельскохозяйственные земли, с помощью которых страны стремятся обеспечить свою продовольственную безопасность за счет приобретения земель за границей, и развитие монокультурных производств с экспортной ориентацией еще более усиливают это давление. В таких условиях развивающиеся страны следует поощрять к обеспечению надежности прав собственности для всех землепользователей. Если землевладельцы могут получать выигрыш за счет роста цены на землю, то это создает угрозу для безземельных работников или людей, право которых на культивируемую ими землю не обеспечено, и это может лишить мелких фермеров возможности приобрести больше земли в целях увеличения объема производства. Обеспечение прав на землю подтолкнуло бы инвесторов, стремящихся производить сельскохозяйственные товары на экспорт, к организации сельскохозяйственного производства по контрактам с мелкими фермерами, и тем самым внесло бы вклад в улучшение условий жизни соответствующих производителей.

22. Следует не только гарантировать права землепользователей на их землю; следует также избегать чрезмерной концентрации земель, и в случае необходимости следует провести аграрную реформу для обеспечения того, чтобы лица, чьи средства к существованию зависят от земли, имели к ней доступ. В пункте 2 а) статьи 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах говорится об усовершенствовании или реформе аграрных систем как о средстве обеспечения основного права на свободу от голода. Следует ускорить проведение аграрных реформ в соответствии с рекомендацией, содержащейся в руководящем принципе 8.10 руководящих принципов ФАО в поддержку реализации права на питание и высказанной на Международной конференции ФАО по аграрной реформе и развитию сельских районов, поскольку обеспечение доступа к земле имеет важнейшее значение для безземельных работников, которые сегодня относятся к числу самых уязвимых с точки зрения обеспеченности продовольственной безопасностью категорий населения. В заявлении министров, принятом консенсусом на сессии 2008 года, Экономический и Социальный Совет "признал жизненно важное значение расширенного доступа сельской бедноты, как женщин, так и мужчин, к производственным активам, особенно к земельным и водным ресурсам", и подчеркнул, что "приоритетное внимание должно уделяться принятию такой политики и введению таких законов, которые гарантируют четко определенные и действующие права земле- и водопользования и обеспечивают правовые гарантии владения, с учетом многообразия национальных законов и/или систем землепользования и

---

<sup>24</sup> International Land Coalition, *Access to land and the food crisis*, cited above.

землевладения"<sup>25</sup>. В соответствии с резолюцией 2002/49 Комиссии по правам человека "Равенство женщин в плане владения и контроля над землей и доступа к ней и равные права на владение имуществом и достаточное жилище" особое внимание следует уделять устранению всех препятствий на пути к равному осуществлению прав женщин на землю<sup>26</sup>.

#### **D. Права женщин**

23. Ранее предыдущий Специальный докладчик по вопросу о праве на питание изучал вопрос о том, почему полное уважение прав женщин имеет решающее значение для осуществления права на достаточное питание, особенно с точки зрения его нутриционных аспектов<sup>27</sup>. Как отмечалось Всемирным банком, "во многих обществах женщины несут главную ответственность за кормление семьи, но не имеют контроля над семейными ресурсами. Во многих странах женщины и девочки также часто находятся в менее благоприятном положении при распределении продуктов питания в домохозяйстве"<sup>28</sup>. Об этом прямо говорится во всеобъемлющих рамках действий<sup>29</sup>. Следовательно, во многом достигнут консенсус в вопросе о необходимости укрепления прав женщин, особенно в сельской местности, чего требует статья 14 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, а также о том вкладе, который это может внести в обеспечение продовольственной и нутриционной безопасности. Однако в деле реализации на национальном уровне сохраняется множество препятствий, что обусловлено дискриминационными законами или обычаями. Государствам следует рекомендовать двигаться дальше в этом направлении и сделать права женщин весомым компонентом своих национальных стратегий выхода из продовольственного кризиса.

---

<sup>25</sup> Implementing the internationally agreed goals and commitments in regard to sustainable development, doc. E/2008/L.10, para. 28.

<sup>26</sup> E/CN.4/2002/200 (23 April 2002).

<sup>27</sup> See Report of the Special Rapporteur on the Right to Food to the General Assembly, A/58/330 (2003).

<sup>28</sup> GFRP, at ii.

<sup>29</sup> At 19. The CFA also encourages channelling food assistance via women and targeted interventions for women farmers (at 13 and 16).

#### IV. СОЗДАНИЕ БЛАГОПРИЯТНЫХ МЕЖДУНАРОДНЫХ УСЛОВИЙ

24. При принятии цели 8 относительно формирования глобального партнерства в целях развития в рамках целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, государства-члены фактически лишь подтвердили то, что уже являлось обязательством по международному праву. Государствам следует не только уважать, защищать и обеспечивать право на достаточное питание на своих национальных территориях; они обязаны также содействовать реализации права на питание в других странах и созданию международных условий, способствующих реализации национальными правительствами права на питание в пределах их юрисдикции<sup>30</sup>. Именно так нам следует понимать обязательство государств по Пакту "обеспечить справедливое распределение мировых запасов продовольствия в соответствии с потребностями и с учетом проблем стран, как импортирующих, так и экспортирующих пищевые продукты" (пункт 2 b) статьи 11). Из статьи 56 Устава Организации Объединенных Наций следует, что они должны сотрудничать в деле выявления и устранения препятствий на пути к полноценной реализации права на питание. Хотя она не содержит перечень мер, которые могут представлять собой "международную помощь и сотрудничество" в соответствии с требованиями Пакта, по крайней мере из статьи 23 Пакта ясно следует, что такое обязательство не ограничивается предоставлением финансовой помощи<sup>31</sup>. Напротив, его следует понимать как обязательство, имеющее три аспекта, соответствующих:

а) обязательству не проводить политику, оказывающую негативное воздействие на право на достаточное питание; б) обязательству обеспечивать такое положение, при котором третьи стороны, включая частный сектор, не препятствовали бы осуществлению права на питание; и с) обязательству осуществлять международное сотрудничество в целях содействия осуществлению права на питание. Независимо от того, входят ли они в систему Организации Объединенных Наций или нет, международные учреждения также обязаны уважать право человека на достаточное питание согласно общему публичному международному праву; а государства - члены этих организаций обязаны должным образом заботиться о том, чтобы международные организации, которым они делегируют

---

<sup>30</sup> See also United Nations Conference on Trade and Development, São Paulo Consensus, (TD/410, 25 June 2004), para. 5.

<sup>31</sup> This article states that "international action for the achievement of the rights recognized in the present Covenant includes such methods as the conclusion of conventions, the adoption of recommendations, the furnishing of technical assistance and the holding of regional meetings and technical meetings for the purpose of consultation and study organized in conjunction with the Governments concerned".

полномочия, осуществляли эти полномочия в соответствии с их обязательствами в области прав человека<sup>32</sup>.

**А. Обязательство не проводить политику, негативно влияющую на право на достаточное питание: пример агротоплива**

25. Международное право налагает на все государства обязательство пересматривать в целях ее модификации любую политику, которая определенно оказывает негативное воздействие на право на достаточное питание или право каждого человека на свободу от голода и недоедания. Неважно, возникает ли такое воздействие в самом государстве, принявшем соответствующую меру, или же такое воздействие наблюдается за пределами национальной территории этого государства, покуда существует четкая причинно-следственная связь между соответствующей политикой и осуществлением права на достаточное питание.

26. Именно в свете этого обязательства необходимо изучить политику поощрения использования агротоплива как заменителя ископаемых видов топлива в транспортном секторе<sup>33</sup>. Эта политика имеет различные формы, и было бы безответственно осуждать ее в целом, заявляя, например, что производство биоэнергии для удовлетворения внутренних потребностей и ограничения зависимости от импорта дорогой нефти - это то же самое, что и крупномасштабное производство агротоплива для экспортных целей; что биоэтанол, произведенный из сахара, сопоставим с биоэтанолом, произведенным из кукурузы или таких других культур, как маниок, пшеница, сорго сахарное или сахарная свекла, или что биодизельное топливо, произведенное из рапсового масла, аналогично биодизельному топливу, произведенному из пальмового или соевого масла. Действительно, следует не только проводить различия между различными растениями, используемыми для производства топлива; для оценки воздействия на право на питание следует учитывать методы производства в каждой отрасли, поскольку они оказывают различное воздействие на создание рабочих мест, на окружающую среду и продовольственную безопасность.

27. В приложении II содержится краткий обзор воздействия развития производства агротоплива на осуществление права на достаточное питание. Такое воздействие можно проследить на трех уровнях.

---

<sup>32</sup> The preliminary report of the Special Rapporteur to the UN General Assembly contains more detailed normative references on these issues.

<sup>33</sup> See Asbjorn Eide, *The right to food and the impact of liquid biofuels (agrofuels)*, study submitted to the Right to Food Unit of the FAO, May 27, 2008.

28. Во-первых, темпы развития производства агротоплива значительно содействовали росту цен на определенные виды сельскохозяйственной продукции на международных рынках, поставив под угрозу осуществление права на достаточное питание. Согласно оценкам, количество страдающих от недоедания людей может увеличиваться на 16 млн. человек на каждый процентный пункт прироста реальной цены основных продуктов питания<sup>34</sup>; продовольственные культуры, используемые в настоящее время для производства этанола, являются также культурами, составляющими наибольшую часть рациона питания бедноты; кукуруза, сахарный тростник, соя, кассава, пальмовое масло и сорго составляют около 30% среднего количества калорий, потребляемых людьми, которые живут в условиях хронического голода<sup>35</sup>. Такой рост цен сам по себе не создает проблем; при определенных условиях, особенно если он идет на пользу сельским домашним хозяйствам, которые являются нетто-продавцами продовольствия, и если нетто-покупатели продовольствия защищены целевыми мерами, направленными на увеличение их покупательной способности, такой рост на самом деле может оказывать благотворное воздействие, особенно в динамической перспективе. Однако в нынешних условиях и в связи с неожиданно резким ростом цен и нашей степенью неподготовленности негативное воздействие значительно превышает позитивное, и за этим следует внимательно следить.

29. Во-вторых, поскольку производство агротоплива (особенно биоэтанола, который в настоящее время составляет его самую большую долю) имеет склонность к усилению концентрации земель и развития крупномасштабных сельскохозяйственных производств, оно оказывает дополнительное давление на мелких фермеров и ставит под угрозу использование земли коренными народами. Оно обостряет конкурентную борьбу за культивируемые земли и водные ресурсы и представляет собой угрозу для биологического разнообразия. Несмотря на то что оно может создавать рабочие места (хотя это следует рассматривать в сопоставлении с риском уничтожения средств к существованию вследствие развития производства агротоплива), условия работы на крупных плантациях, типичных для агротопливной индустрии, часто являются эксплуататорскими.

30. В-третьих, поскольку спрос на него сконцентрирован в индустриальных странах, а производство агротоплива является более эффективным и рентабельным в развивающихся

---

<sup>34</sup> Mark Rosegrant and others, 'Biofuels and the global food balance', cited above.

<sup>35</sup> R. Naylor, A. Liska, M. Burke, W. Falcon, J. Gaskell, S. Rozelle, and K. Cassman, 'The Ripple Effect -Biofuels, Food Security, and the Environment', *Environment*, Vol. 49, No. 9, November 2007, at 41, citing from FAO's Faostat, available at <http://faostat/fao.org>.

странах с учетом их естественного сравнительного преимущества в его производстве в условиях отсутствия деформирующих рынок мер, агротопливо стимулирует форму экономического развития, основанную на увеличении производства товарных культур, что в еще большей степени сталкивает интересы небольшого меньшинства производителей сельскохозяйственной продукции на экспорт с интересами как других производителей сельскохозяйственной продукции, так и других категорий населения, для которых результатом может быть дальнейшее ускорение инфляции цен на продовольствие.

31. Вывод, который можно сделать из этих установленных фактов (см. приложение II), заключается в том, что нынешнее направление развития производства агротоплива для транспорта не является рациональным и что если такое развитие будет продолжаться бесконтрольно, то его результатом будут дальнейшие нарушения права на питание. Пока не будет достигнут международный консенсус по данному вопросу, государственным органам следует санкционировать любые новые крупномасштабные инвестиции в производство агротоплива для транспорта лишь в том случае, если детальная и проведенная с участием многих заинтересованных сторон оценка является позитивной с точки зрения его последствий для права на питание, социальных условий и вопросов, касающихся собственности на землю, включая вытеснение фермеров и возможное косвенное экологическое воздействие в плане землепользования как на национальном, так и международном уровне. Следует пересмотреть все меры содействия развитию рынка агротоплива (смешивание различных видов топлива, субсидии и налоговые льготы), поскольку такие меры поощряют спекуляцию со стороны некоммерческих инвесторов, которые полагают, что цена на сельскохозяйственную продукцию будет оставаться высокой и поднимется выше в результате растущего спроса на сельскохозяйственную продукцию на международных рынках в связи с созданием этого искусственного рынка.

32. Следует ускорить работу в целях достижения международного консенсуса по агротопливу. По мнению Специального докладчика, из этого должны последовать два результата. Во-первых, необходимо согласовать международные руководящие принципы производства агротоплива. Помимо экологических стандартов, эти руководящие принципы должны включать в себя требования договоров по правам человека, особенно в отношении права на достаточное питание (как оно разработано в руководящих принципах ФАО в поддержку реализации права на питание), права на достаточное жилище (включая защиту от выселений и перемещений), прав трудящихся (включая, в частности, право на справедливое вознаграждение и право на здоровые условия труда), прав коренных народов и прав женщин. Странам следует рекомендовать не допускать дальнейших инвестиций в производство агротоплива, если такие руководящие принципы не соблюдаются. Кроме того, в качестве меры поощрения их соблюдения доступ на

международные рынки можно было бы поставить в зависимость от соблюдения таких руководящих принципов<sup>36</sup>. Аналогичным образом, государствам следует разрешить допускать дискриминацию в своей импортной политике в пользу стран, которые соблюдают руководящие принципы при производстве агротоплива, и блокировать свой импорт из государств, их не соблюдающих. В интересах обеспечения юридической определенности у Генерального совета Всемирной торговой организации можно будет запросить разрешение на изъятие в целях обеспечения соответствия такой схемы принципам недискриминации, содержащимся в статьях I, XI и XIII Генерального соглашения по тарифам и торговле.

33. В качестве второго элемента нового международного консенсуса по агротопливу на международном уровне следует создать постоянный форум, с тем чтобы обеспечить беспристрастный и объективный мониторинг соблюдения руководящих принципов и создать платформу для обмена передовым опытом в деле их осуществления. Такой форум должен обладать достаточным экспертным опытом по проблемам прав человека, порождаемым производством агротоплива. Он также должен иметь ресурсы для оценки потенциального воздействия определенных инвестиционных решений на цены на продукты питания как на международном, так и на национальном уровнях и тем самым давать оценки, которыми государства будут руководствоваться в осуществлении руководящих принципов.

34. Следует также изучить возможность распределения квот между странами для производства агротоплива. При таком распределении следует принимать во внимание энергетический баланс каждой формы производства и воздействие на цену на сельскохозяйственную продукцию на международных рынках. Но при этом следует также учитывать риски деформированного развития в странах–производителях, принимающих меры в интересах фермеров, выпускающих сырье для производства топлива, но в то же время ставящих под угрозу доступ к земле и водным ресурсам для других производителей, особенно мелких фермеров, производящих продукцию для внутреннего потребления, и подстегивающих инфляцию цен на продовольствие на местных рынках.

---

<sup>36</sup> In defining the relationship between such guidelines as developed through an international consensus and the international trade regime, lessons should be drawn from the Kimberley Process Certification Scheme, which restricts trade between Kimberley participants to certified non-conflict diamonds only, and prohibits trade between Kimberley participants and non-participants.

**В. Обязательство защищать право на достаточное питание путем  
контроля над частным сектором**

35. Все государства обязаны эффективно защищать право на питание, регулируя деятельность компаний на всех уровнях системы производства и распределения продовольствия, в соответствии со статьей 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах<sup>37</sup> и Руководящими принципами ФАО в поддержку реализации права на питание<sup>38</sup>. Совет по правам человека просил представителей частного сектора "в полной мере учитывать необходимость содействия эффективной реализации права на питание для всех"<sup>39</sup>. Но, как отмечал Специальный представитель Генерального секретаря по вопросу о правах человека и транснациональных корпорациях и других предприятиях в своем последнем докладе Совету, роль государств в обеспечении соблюдения ими своих обязательств по правам человека по-прежнему имеет решающее значение<sup>40</sup>.

36. В рамках нынешних дискуссий, проходящих на межправительственном уровне, вообще не упоминается роль агропромышленных производителей и глобальных розничных торговых сетей в нахождении путей выхода из ситуации, созданной ростом цен на международных рынках. Тем не менее без них в решении этой проблемы не обойтись. Растет разрыв между отпускными ценами (получаемыми фермерами) и ценами, которые платят потребители, и, несмотря на то что недавний рост цен больно ударил по потребителям во многих странах, в большинстве случаев он не принес выгод мелким собственникам. Это в свою очередь может быть объяснено двумя особенностями организации цепи производства и распределения продовольствия. Во-первых, на горизонтальном уровне сельскохозяйственный сектор все больше расслаивается: хотя значительное большинство ферм (85%) составляют мелкие хозяйства, 0,5% ферм в мире, площадь которых превышает 100 га, претендуют на несоразмерную долю глобальных фермерских доходов и государственных субсидий в индустриальных странах<sup>41</sup>.

---

<sup>37</sup> General comment No. 12, para. 19 (referring to the failure by States to regulate activities of individuals or groups so as to prevent them from violating the right to food of others as an instance of the violation of the right to food).

<sup>38</sup> See para. 4.3. of the Guidelines.

<sup>39</sup> See Human Rights Council Resolution 7/1, 27 March 2008, para. 13.

<sup>40</sup> See A/HRC/8/5 (7 April 2008), paras. 27-50.

<sup>41</sup> Marc Cohen and others, *Impact of climate change and bioenergy on nutrition*, IPFRI, 2008, at 26.



Во-вторых, на вертикальном уровне сельскохозяйственные производители сталкиваются с растущей концентрацией посредников как при приобретении исходных ресурсов, так и при продаже своей продукции. Фермерство является одним из немногих видов предпринимательской деятельности, в которых приходится платить розничные цены за исходные ресурсы, а свою продукцию продавать по оптовым ценам<sup>42</sup>. На обоих концах цепи (производители и розничные торговцы) и в середине (пищевая промышленность) степень концентрации является особенно высокой: например, 10 ведущих сетей розничной торговли продовольствием контролируют 24% глобального рынка, составляющего 3,5 млрд. долл., и в последние годы их деятельность в развивающихся странах стремительно расширяется.

37. Частные инвестиции в сельское хозяйство имеют жизненно важное значение, и компании пищевой промышленности и глобальные сети розничной торговли должны выполнять важнейшую функцию, обеспечивая связь фермеров с высокодоходными рынками. Но эти дисбалансы в распределении возможностей являются одним из главных препятствий для эффективного функционирования продовольственной цепи. Поскольку большинство крупных компаний агробизнеса базируются в индустриальных странах, это еще более усугубляет дисбалансы, существующие в глобальной торговой системе. Например, Всемирный банк отмечал, что в силу высокой степени концентрации предприятий по обжариванию кофе и розничной торговле этим продуктом доля от розничной цены, получаемой такими странами - производителями кофе, как Бразилия, Колумбия, Индонезия и Вьетнам, производящими 64% кофе в мире, сократилась с одной трети в начале 1990-х годов до 10% в 2002 году, тогда как стоимость розничных продаж увеличилась вдвое. Он подсчитал также, что доля развивающихся стран в добавленной стоимости сельскохозяйственной продукции сократилась с примерно 60% в 1970-1972 годах до порядка 28% в 1998-2000 годах<sup>43</sup>. Это лишь подчеркивает важность оказания поддержки мелким фермерам и их организациям, в том числе в беднейших и наиболее удаленных районах, с тем чтобы они могли играть эффективную роль в удовлетворении растущего спроса на продовольствие и тем самым достичь достаточного жизненного уровня, а также важность изучения вопроса о том, какой вклад может внести агропромышленный сектор в достижение этой цели.

---

<sup>42</sup> For details, see *Concentrated Market Power and Agricultural Trade*, by Sophia Murphy, Ecofairtrade dialogue discussion papers No. 1, August 2006, at: [www.tradeobservatory.org/index.cfm?refid=89014](http://www.tradeobservatory.org/index.cfm?refid=89014).

<sup>43</sup> The World Bank, *World Development Report 2008*, at 136.

38. В рамках выполнения своего мандата, работая в тесном взаимодействии со Специальным представителем Генерального секретаря по вопросу о правах человека и транснациональных корпорациях и других предприятиях, Специальный докладчик будет изучать этот вопрос в двух направлениях. Во-первых, он будет стремиться к налаживанию диалога с агропромышленным сектором с целью определения того, как он мог бы содействовать осуществлению права на достаточное питание, с учетом не только его обязательств перед работниками продовольственно-сбытовой цепи, но и того, как его практика закупок могла бы привести к формированию более справедливых форм торговли. Во-вторых, он будет изучать вопрос о том, как государства могли бы выполнять свою обязанность по защите прав человека в цепи производства и распределения продовольствия, в том числе более эффективно используя антимонопольное регулирование.

**С. Обязательство осуществлять международное сотрудничество в целях содействия обеспечению права на питание**

39. Обязательство предпринимать совместные и самостоятельные действия в целях достижения полной реализации прав человека и основных свобод, возложенное на все государства статьей 56 Устава Организации Объединенных Наций, не ограничивается тем, что они должны воздерживаться от принятия мер, которые могут иметь негативные последствия для осуществления этих прав. Как на это четко указывает формулировка статьи 23 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, оно может предполагать принятие мер, особенно в виде переговоров с целью заключения международных соглашений.

40. Признание этих международных обязательств требует определения того, какие скоординированные меры со стороны международного сообщества необходимы для выхода из ситуации, порожденной ростом цен на продовольствие на международных рынках, с учетом обязательств всех государств по международному праву уважать право на достаточное питание. Такие скоординированные меры должны затрагивать не только краткосрочное воздействие нынешнего кризиса, но и структурные причины, приведшие к стремительному росту цен на продовольствие. Нынешний кризис высветил необходимость принятия мер для решения трех проблем. Решение этих проблем должно стоять в начале повестки дня нового партнерства в области сельского хозяйства и продовольствия.

## 1. Необходимость международного сотрудничества

### а) Борьба с негативным воздействием спекуляции

41. Многие наблюдатели, анализирующие нынешний кризис, отмечают роль спекуляции на рынках основных сырьевых товаров, особенно продовольствия, в стремительном росте цен в 2006 и 2007 годах<sup>44</sup>. Значительный приток средств финансовых инвесторов на рынки сельскохозяйственных фьючерсов и опционов привел к усилению обеспокоенности по поводу того, что это, возможно, вызвало рост цен и способствовало неустойчивости цен - неустойчивости, которая не отвечает интересам ни потребителей, которые в результате платят более высокие цены, ни производителей, для которых в результате кредит может стать недоступным, ни правительств, социальным программам которых, возможно, придется ликвидировать разрыв между доходами беднейших слоев населения и их потребностями. Индексные спекулянты играют особенно важную и потенциально дестабилизирующую роль, поскольку их инвестиционный выбор в пользу сырьевых товаров - это решения исключительно портфельного типа, которые никак не связаны с фундаментальными факторами спроса и предложения. Переориентация таких инвесторов на сырьевые товары<sup>45</sup>, которая стала результатом низкой доходности на фондовых рынках и кризиса системы высокорискового ипотечного кредитования, способствовала повышению международных цен на эти товары на специализированных биржах, таких, как Чикагская товарная биржа.

42. Такие механизмы, как создание стратегических зерновых запасов на национальном, или, что предпочтительнее, на местном уровне, могут существенно содействовать борьбе с воздействием колебаний цен и тем самым делать некоммерческую спекуляцию менее привлекательной. Таким образом, следует поддерживать создание местных зерновых банков в сельских общинах в наиболее уязвимых районах мира. Функции по обеспечению доступа и контроля следует возложить на местные общины и, по возможности, создавать запасы продовольствия, производимого и потребляемого на местах. Однако международному сообществу следует уделять этому явлению больше внимания, поскольку государствам, действующим в одностороннем порядке, может быть трудно эффективно бороться с воздействием спекуляции на ценах на международных

---

<sup>44</sup> *OECD-FAO Agricultural Outlook 2008-2017*, 29 May 2008, at p. 36.

<sup>45</sup> It has been reported that total index-fund investment in corn, soybeans, wheat, cattle and hogs has increased in 2007 to more than 47 billion USD, from 10 billion USD in 2006. See David Kesmodel, Laurent Etter and Aaron O. Patrick, 'Grain Companies' Profits Soar As Global Food Crisis Mounts', *The Wall Street Journal*, 30 April 2008, pages A1 and A14.

рынках, - например, посредством усовершенствования порядка регулирования инвестиционных фондов или путем налогообложения такого движения средств.

43. Одно из внесенных предложений сводится к объединению одной части стратегических зерновых запасов, имеющихся у государств, в целях создания того, что лидеры "большой восьмерки" назвали "«виртуальной» международно координируемой резервной системой в гуманитарных целях"<sup>46</sup>. Основная цель такого практически глобального стратегического резерва заключалась бы в обеспечении того, чтобы государства, оказывающиеся в чрезвычайном положении, например по причине конфликта или погодных явлений, могли приобретать продовольствие по разумной и, что более важно, предсказуемой цене, поскольку цены были бы основаны на обязательстве участвующих в глобальном резерве государств осуществлять продажу по заранее установленным ценам. Одно из преимуществ такой системы заключалось бы в том, что спекуляция не стимулировалась бы внезапными потрясениями, поскольку страны, в срочном порядке вынужденные импортировать большие объемы продовольствия, не проходили бы через обычные рыночные механизмы<sup>47</sup>. Более амбициозная версия данного предложения заключалась бы в восстановлении международных буферных запасов в целях стабилизации цен на продовольственные товары, как это делалось в 1960-е и 1970-е годы, например в рамках Международного соглашения по какао и Международного соглашения по кофе. Если такие соглашения будут поддержаны достаточно большим числом импортирующих и экспортирующих стран-членов, если они установят цены на реалистических уровнях и их можно было бы профинансировать на достаточно высоком уровне для покрытия рисков, обусловленных длительными периодами сохранения низких цен, то они могли бы выполнять важную стабилизирующую функцию в интересах как экспортирующих, так и импортирующих стран. Опять же, поскольку спекуляция проистекает из ожиданий будущих цен, такие меры по стабилизации цен, восстановление международных буферных запасов, будут препятствовать спекуляции, предотвращая ее негативное воздействие на цены "спот" и для коммерческих торговцев, и для потребителей.

---

<sup>46</sup> See also the Comprehensive Framework for Action, at 27-28.

<sup>47</sup> See also, favouring such a solution, IFPRI, *High Food Prices: The What, Who, and How of Proposed Policy Actions*, 16 May 2008, at 9-10.

**b) Содействие созданию сетей социальной защиты посредством учреждения глобального фонда перестрахования**

44. При всей их необходимости меры воздействия на цены все же являются недостаточными. Помимо этого, для увеличения объема поставок сельскохозяйственным производителям необходима поддержка в рамках государственных программ повышения их производственного потенциала, а странам необходимо быть в состоянии защитить свое население от воздействия растущей неустойчивости цен на продовольствие. Действительно, в руководящих принципах ФАО в поддержку реализации права на питание государствам рекомендуется создать и поддерживать сети социальной защиты и продовольственной безопасности для поддержки тех, кто не в состоянии самостоятельно себя обеспечивать. Но неопределенность в таком вопросе, как возможные будущие потрясения в их экономике, является одним из главных тормозов для бедных стран в деле создания действенных сетей социальной защиты, поскольку они знают, что их финансовые ресурсы могут быть исчерпаны в результате потрясений, резко повышающих потребности населения. Для решения этой проблемы предлагается учредить глобальный фонд перестрахования, обеспечивающий страхование бедных стран от внезапных потрясений внутреннего или внешнего характера, приводящих к повышению спроса на социальную поддержку до такой степени, что соответствующим странам это может оказаться не по силам в финансовом плане<sup>48</sup>.

**c) Роль международной торговли**

45. Высказывались призывы к обеспечению дальнейшего прогресса в деле либерализации торговли - и, если говорить точнее, к быстрому завершению Дохинского раунда переговоров в рамках Всемирной торговой организации, что позволит получить часть ответов на кризис. Однако не всякое соглашение будет эффективным. Как отмечалось во всеобъемлющих рамках действий, система международной торговли должна быть справедливой, если она призвана содействовать решению задачи по обеспечению продовольственной безопасности. Выдвигаются убедительные доводы в пользу мнения о том, что поспешная и несправедливая либерализация торговли в сельском хозяйстве в соответствии с рецептами международных финансовых учреждений в 1980-х годах является одной из причин застоя в развитии сельскохозяйственного сектора в некоторых развивающихся странах, особенно в африканских странах, расположенных к югу от Сахары: в дополнение к тяжелому налоговому бремени, возникающему в

---

<sup>48</sup> Sanjay G. Reddy, 'Safety Nets for the Poor: A Missing International Dimension?' in Giovanni Andrea Cornia (ed), *Pro-Poor Macroeconomics*, Palgrave Macmillan, 2006, 144-165, here at 160.

результате сочетания манипулирования обменными курсами, деятельности полугосударственных монополий в переработке и торговле и установления цен правительствами, положение местных фермеров было ослаблено крайне искаженной конкуренцией из-за рубежа. Уругвайский раунд торговых переговоров, приведший к созданию Всемирной торговой организации и к заключению соглашения по сельскому хозяйству, мало что сделал для исправления такого положения, и все еще неясно, даст ли раунд переговоров, начатый в Дохе в ноябре 2001 года, удовлетворительные ответы, к чему призывала Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию в Сан-Паульском консенсусе<sup>49</sup>. Действительно, учитывая, что крупные сельскохозяйственные производители находятся в целом в лучшем положении для извлечения выгод из возможностей, создаваемых либерализацией торговли, поскольку они могут легче приспособливаться к требованиям, связанным с объемами и стандартами, устанавливаемым глобальными покупателями продовольствия и розничными торговцами, существует реальная опасность того, что ориентированное на экспорт сельскохозяйственное развитие поставит мелких фермеров в еще более маргинализованное положение, ухудшив, а не улучшив их позиции с точки зрения продовольственной безопасности.

46. Ответ на вопрос о том, следует ли относить либерализацию торговли к числу эффективных решений в деле обеспечения глобальной продовольственной безопасности или нет, будет зависеть от ряда факторов, включая, в частности, следующие: а) могут ли уязвимые сельскохозяйственные производители из развивающихся стран быть эффективно защищены от негативного воздействия импорта сельскохозяйственной продукции, продаваемой по более низким ценам на международных рынках, особенно продукции, продаваемой ниже себестоимости; б) можно ли развивать экспортное сельское хозяйство, стимулируемое либерализацией торговли, избегая дискриминационного воздействия на мелких фермеров, например, являющегося результатом усиления конкурентной борьбы за такие производственные ресурсы, как земля, вода, ирригационные системы, доступ к инфраструктуре, поскольку крупные хозяйства демонстрируют склонность к завладению сельскими службами и инфраструктурой; в) решаются ли эффективно проблемы, порождаемые чрезмерной концентрацией в агропромышленном секторе; и д) какие меры будут приниматься в целях расширения возможностей мелких производителей из развивающихся стран для экспорта продукции на рынки индустриальных стран<sup>50</sup>.

---

<sup>49</sup> TD/410, 25 June 2004, para. 75.

<sup>50</sup> The Special Rapporteur will examine the interactions between international trade in agricultural products and the right to food in a separate report to the Human Rights Council on a mission to the WTO.

**d) Права интеллектуальной собственности**

47. И наконец, следует отметить, что нигде защита прав интеллектуальной собственности на сорта растений или семян не обозначалась в качестве потенциального источника обеспокоенности. Но, как это подробно объяснялось в первом докладе Специального докладчика, представленном Генеральной Ассамблее, режимы, препятствующие фермерам повторно использовать семена и обмениваться ими, могут иметь серьезные последствия для способности фермеров продолжать заниматься фермерской деятельностью и для биологического разнообразия в сельском хозяйстве, а тем самым и для глобальных возможностей обеспечения устойчивого производства продовольствия в долгосрочной перспективе.

**2. К новому глобальному партнерству в области сельского хозяйства и продовольствия**

48. Идея глобального партнерства в области сельского хозяйства и продовольствия возникла в качестве возможного институционального ответа на глобальный продовольственный кризис<sup>51</sup>. Если оно будет сформировано, но такое предложение должно принести реальную дополнительную пользу и обеспечить, чтобы создание новой, координирующей структуры было более оптимальным решением, чем укрепление действующих учреждений. Любую дискуссию следует начинать с изучения вопроса о том, почему в 1996 году был упразднен Всемирный продовольственный совет. Кроме того, ответ на вопрос о том, будет ли право человека на питание обеспечиваться за счет новой институциональной инициативы, будет зависеть от способности любой структуры, которая может возникнуть в результате нынешних дискуссий, использовать стратегии, разрабатываемые на национальном уровне, при активном участии тех, кого непосредственно затрагивают проблемы голода и недоедания. В дополнение к этому, Специальному докладчику хотелось бы высказать замечания, изложенные в нижеследующих пунктах.

49. Любое глобальное партнерство в области продовольствия и сельского хозяйства должно стремиться к обеспечению глобальной продовольственной и нутриционной безопасности в целях содействия реализации права на питание, причем особое внимание должно уделяться наиболее уязвимым группам. Оно должно не только ориентироваться на увеличение объема поставок продовольствия, но и содействовать обеспечению соблюдения права на достаточное питание, включая его нутриционные аспекты.

---

<sup>51</sup> See also the proposals emanating from the International Food Policy Research Institute: J. von Braun and N. Islam, 'Toward a New Global Governance System for Agriculture, Food and Nutrition: What Are the Options?', *IFPRI Forum*, March 2008.

Следовательно, здравоохранение, образование, торговля и окружающая среда - а не только сельское хозяйство - должны быть частью любых усилий по улучшению международной координации в интересах достижения этой цели. Задача должна заключаться в обеспечении продовольственной и нутриционной безопасности на уровне домашних хозяйств, что предполагает нечто большее, чем достаточное потребление продуктов питания; это требует также внимания к службам охраны здоровья и обеспечению надлежащего ухода за уязвимыми. Действительно, одно из вероятных последствий нынешнего продовольственного кризиса заключается в том, что он породит больше семей с низкими доходами, нетто-покупателей продовольствия, у которых разнообразие в режиме питания будет сведено к минимуму вследствие их стремления сохранить возможность потребления основных пищевых продуктов. Это влечет за собой серьезные последствия для нутриционного здоровья населения, включая недостаточное потребление питательных микроэлементов, особенно женщинами и детьми. Поэтому необходимы особые усилия для обеспечения как продовольственной безопасности, так и общей нутриционной безопасности; в противном случае наиболее уязвимые группы не смогут воспользоваться преимуществами реализации права на питание для обеспечения себя нормальным питанием. Для того, чтобы этот аспект был должным образом принят во внимание, следует использовать важный экспертный опыт Постоянного комитета по проблемам питания.

50. Глобальное партнерство в области продовольствия и сельского хозяйства способно улучшить подотчетность в вопросах реализации обязательств, принятых странами, особенно в отношении взносов для официальной помощи в целях развития и использования таких взносов (включая уровни и предсказуемость помощи, а также резервирование определенной доли этой помощи и национальных бюджетов на нужды сельскохозяйственного сектора в соответствии с местными условиями и потребностями), равно как и в отношении воздействия политики, проводимой на национальном, региональном и международном уровнях, на право на достаточное питание. Если мы хотим доверять показателям и контрольным параметрам при оценке прогресса в приближении к поставленной цели обеспечения глобальной продовольственной и нутриционной безопасности, то они должны быть основаны на различных компонентах права человека на достаточное питание, быть дезагрегированными для определения воздействия проводимой политики на уязвимые группы, особенно на женщин, детей, коренные народы, перемещенных лиц и беженцев, а также на мелких фермеров и безземельных сельских тружеников.

51. Если в качестве компонента нового глобального партнерства в области продовольствия и сельского хозяйства будет создаваться какой-либо научный орган, то эксперты, назначаемые для работы в этом органе, должны тщательно отбираться в целях



обеспечения их полной независимости и беспристрастности. Кроме того, решающее значение имеет использование и развитие значительного опыта, накопленного в рамках базирующихся в Риме учреждений Организации Объединенных Наций (ФАО, Международного фонда сельскохозяйственного развития и Всемирной продовольственной программы), а также то, чтобы в любой сфере, уже охваченной Международной оценкой сельскохозяйственных знаний, науки и технологии на цели развития, в качестве отправной точки использовались уже проведенные исследования. В повторении уже пройденного будет не только мало смысла; предложения на этот счет вызовут подозрения в том, что выводы, сделанные при проведении этой оценки, не были приняты во внимание потому, что они являются неудобными.

52. Если в рамках нового глобального партнерства в области продовольствия и сельского хозяйства будет создан новый глобальный фонд, то он должен будет служить интересам существующих учреждений, которые работают в этих областях. Следует избегать любой конкурентной борьбы за ресурсы. Тем не менее новый фонд мог бы обладать дополнительными преимуществами, если бы в его механизмы был включен глобальный фонд перестрахования (см. пункт 44 выше); его можно было бы также использовать для управления виртуальным международным резервом, который мог быть создан для удовлетворения неотложных потребностей стран без нарушения функционирования рынков, а также для финансирования международных буферных запасов в рамках международных товарных соглашений.

## V. ВЫВОДЫ

53. **Рост цен на продовольственные товары на международных рынках оказывает серьезное негативное воздействие на обеспечение права питания бедных домохозяйств, которые являются нетто-покупателями продовольствия, причем особо губительные последствия наблюдаются в странах, где либо нет сетей социальной защиты, либо имеющиеся такие сети слишком слабы для того, чтобы выдержать данное потрясение. Рост цен не принесет выгоды и многим мелким фермерам, поскольку они сталкиваются с проблемой резкого увеличения расходов и отсутствия инфраструктуры и поддержки, необходимой им для увеличения объема поставок продовольствия. Поэтому, хотя для восстановления продовольственных запасов путем повышения объема сельскохозяйственного производства и ограничения расточительства и чрезмерного потребления необходимо ослабить напряженность между предложением и спросом, с правозащитной точки зрения важно то, кто будет производить продовольствие и с выгодой для кого. Нынешняя ситуация создает возможности. Но возможности не следует путать с решениями. Хотя в сельское хозяйство и сельскую инфраструктуру необходимо инвестировать**

больше средств для того, чтобы компенсировать упущения тех лет, когда им не уделялось должного внимания, необходимо внимательно следить за тем, куда направляются инвестиции, в какой форме и каковы их последствия. Если результатом нынешнего кризиса станет новое глобальное партнерство в области сельского хозяйства и продовольствия, то настоятельно необходимо добиться того, чтобы это партнерство не просто стремилось к увеличению объемов поставок путем пропаганды рецептов, основанных на технологиях, а обеспечивало также расширение прав тех, кто голодает и недоедает и чьи средства к существованию могут быть поставлены под угрозу именно этой вновь возникшей заинтересованностью в стимулировании сельскохозяйственного производства. Правозащитные рамки могли бы содействовать тому, чтобы поиск решений велся в этом направлении, поскольку они обеспечили бы приоритетный учет интересов наиболее уязвимых групп и поскольку они улучшили бы подотчетность в процессе принятия решений и расширили бы круг его участников. Поэтому прискорбно, что такие рамки были практически полностью исключены из текущих дискуссий.

54. **Специальный докладчик призывает Совет по правам человека:**

а) **продолжать отслеживать инициативы, предпринимаемые правительствами, частным сектором и международными учреждениями в ответ на глобальный продовольственный кризис, и содействовать проведению дискуссий по вопросу о формировании какого-либо будущего глобального партнерства в области сельского хозяйства и продовольствия, обеспечивая, чтобы в его рамках уделялось внимание правозащитным компонентам и чтобы оно основывалось на эффективном участии обладателей прав;**

б) **поощрять государства к разработке национальных стратегий реализации права на достаточное питание, которые должны предполагать картирование нужд групп, живущих в условиях отсутствия продовольственной безопасности, принятие соответствующих законов и стратегий в рамках права на питание, создание механизмов обеспечения подотчетности, с тем чтобы обладатели прав имели возможность добиваться соблюдения своего права на питание, и формирование механизмов и процессов, которые обеспечивают реальное участие обладателей прав, особенно наиболее уязвимых из них, в разработке и мониторинге таких законов и такой политики. В рамках этих стратегий особое внимание должно уделяться необходимости усиления защиты прав человека наиболее уязвимых групп, включая землепользователей, не имеющих гарантий права владения землей, безземельных работников, женщин, перемещенных лиц, коренные народы, меньшинства, инвалидов, а также сельскую и городскую бедноту;**

**с) содействовать достижению международного консенсуса по агротопливу, основанного не только на необходимости недопущения негативного воздействия развития производства агротоплива на международные цены на основные виды продовольственной продукции, но и на необходимости обеспечения того, чтобы при производстве агротоплива уважался весь комплекс прав человека и оно не приводило к деформированному развитию в странах–производителях;**

**d) настаивать на обеспечении всеми государствами того, чтобы третьи стороны, включая частный сектор, не препятствовали осуществлению права на достаточное питание, и разьяснять, каким образом частный сектор может содействовать формированию более справедливой системы производства и распределения продовольствия;**

**е) обратиться с просьбой о проведении дополнительных исследований, посвященных роли международного сотрудничества в борьбе с негативным воздействием некоммерческой спекуляции на ценах на основные виды сельскохозяйственной продукции, особенно потенциальной роли виртуального глобального резерва и международных торговых соглашений;**

**f) изучить вопрос о том, какой вклад в дело реализации права на достаточное питание может внести создание глобального фонда перестрахования.**

## Annex I

### THE GLOBAL FOOD CRISIS AND THE RESPONSES OF THE INTERNATIONAL COMMUNITY: A SUMMARY

1. This Appendix briefly recalls the origins of the current global food crisis (1.), the broader historical context in which it can be understood (2.), the main impacts (3.), and the responses of the international community (4.). It should be read as a complement to the initial analysis provided by the Special Rapporteur of the global food crisis, which included data not repeated here.<sup>52</sup>

#### 1. The origins of the global food crisis

2. Since a number of studies have been presented on the origins of the surge in the prices of food commodities in the international markets in 2007-2008,<sup>53</sup> a brief summary of the emerging consensus may suffice here. While independent observers differ on the relative importance of the different factors which have played a role - which indeed, due to their interrelatedness, are difficult to disaggregate from one another - there is broad agreement at least on the identity of these factors. The increase in the price of oil led to a corresponding rise in the cost of producing food, both because of the costs of fertilizers and pesticides and because of the transportation, packaging and processing costs, widening the wedge between farmgate prices and prices on international markets.<sup>54</sup> It also led to a higher demand for agrofuel feedstock, particularly maize, soybean, and palm oil, creating more competition for cropland between food, feed for livestock, and fuel, and a surge in the demand for grain. The resulting tension between supply and demand was accentuated, on the supply side, by other factors, some purely conjunctural, others more structural in nature. Weather-related events in 2005-2006 led to worse-than-expected harvests in certain major cereal-exporting countries, although the overall level of production remained stable. But more importantly, agricultural production needs time to adapt to price signals, because it requires new investments, the absorption of new technologies or the switch to higher-priced crops. In the current context, the cost of energy, both for production of food and for freight, further slowed down the ability of producers to respond to demand. And in many regions, agricultural producers have been unable to continue improving their productivity per hectare as they have been doing since the 1960s - either because the productivity is already such that margins for improvement are almost non-existent (as in the EU and in the

---

<sup>52</sup> See the background note on the global food crisis, [www2.ohchr.org/english/issues/food/docs/SRRTFnotefoodcrisis.pdf](http://www2.ohchr.org/english/issues/food/docs/SRRTFnotefoodcrisis.pdf) (2 May 2008).

<sup>53</sup> See, inter alia, J. von Braun, *The World Food Situation. New Driving Forces and Required Actions*, December 2007; Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), Background note, *Global Food Challenges*, 23 April 2008; Joachim von Braun, *Rising Food Prices. What Should be Done?*, IFPRI Policy Brief, April 2008; World Bank, *Rising food prices: Policy options and World Bank response*, April 2008; International Food Policy Research Institute, *High Food Prices: The What, Who, and How of Proposed Policy Actions*, 16 May 2008; Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD), *Rising Food Prices. Causes and Consequences*, April 2008; Donald Mitchell, *A Note on Rising Food Prices*, The World Bank, Policy Research Working Paper No. 4682, July 2008; and the sources cited in the background note referred to in the preceding footnote.

<sup>54</sup> Research from the World Bank indicates that a 10 percent rise in crude oil prices translates into a 1.6 per cent increase in agricultural commodity prices.

United States, Canada or Australia), or because of insufficient access to credit and infrastructures, depleted soils, and a system of international trade in agricultural products which has reduced agricultural production in those countries to lower-than-subsistence levels after the 1980s (as in Sub-Saharan Africa where important margins subsist for productivity improvements).

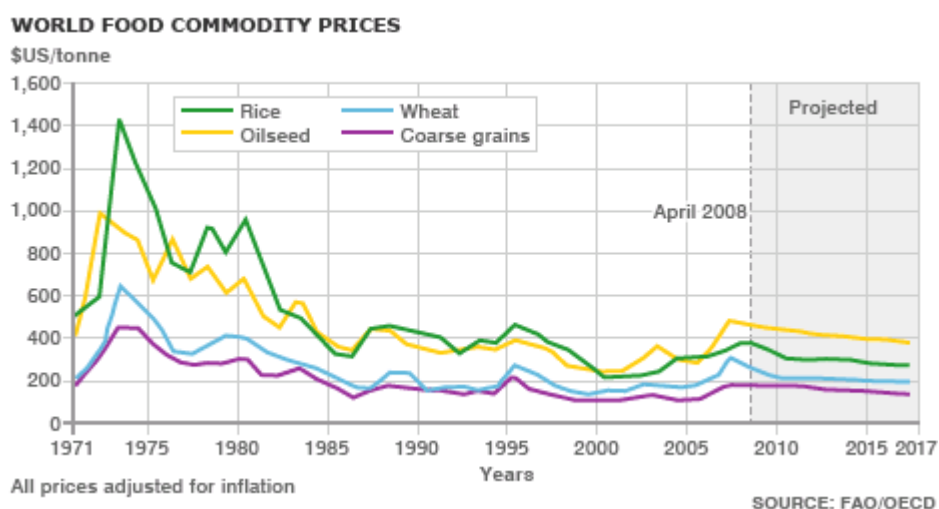
3. On the demand side, the continuation of levels of consumption in the industrialized countries, particularly of animal protein-rich food such as dairy products and meat, which would be unsustainable if they were to be replicated universally, and improving diets in large, fast-growing economies - although they still lag far behind the levels of consumption achieved in the OECD countries - have further contributed to putting pressure on the markets. These changes in diets multiply the impact of natural population growth, which increases by about 75 million persons each year. Finally, the resulting increase of the prices of agricultural primary commodities on the international markets was severely exacerbated by (although not caused by) the arrival on those markets of non-commercial investors, who massively shifted to primary agricultural commodities in 2006 and especially 2007. While there remains disagreement about whether this, per se, contributed to the soaring of prices, it certainly did lead to more volatility in the concerned markets.

## **2. The crisis in historical perspective**

4. There is some analogy between the current crisis and earlier episodes. Following the oil price shocks of 1973 and 1979, sudden supply-side shocks already had sent commodity prices significantly higher. Especially in 1972-1973, due to wheat harvest failures in the USSR, the prices of grain went up in proportions comparable to those we are witnessing today. After the Soviet Union decided to buy significant quantities of grain on the world markets, prices trebled between mid-1972 and mid-1973. As a result of this peak in prices, the private sector invested more into agriculture, and national policies were set in place to encourage production. As a consequence of the resulting efficiency gains, prices were brought down to their previous levels.<sup>55</sup> The tendency towards constantly lower prices continued throughout the 1980s and 1990s, with the exception of a small increase in 1979-1980 and during the mid 1990s. These evolutions are reflected in the real value of the extended Food price Index of FAO. The index reached its peak in 1974 (250) and then it has been followed by a decline in real food prices till end of the 1980s (100) followed by a small increase in the mid 1990s, followed by a historical low in 1999. Between 2000-2005 it has been increasing at a rate of 1.3 per cent per year and has increased to 15 per cent per year since 2006, reaching a level of 160 in 2008.

---

<sup>55</sup> *Global commodities: a long term vision for stable, secure and sustainable global markets*, HM Treasury, United Kingdom, June 2008, available from [www.hm-treasury.gov.uk](http://www.hm-treasury.gov.uk).



5. The structural decline in the prices of agricultural primary commodities over the last 30 years clearly hindered the development of the agricultural sector in a number of developing countries. Prices on the international markets were depressed due to two factors: remarkable increases in productivity per hectare by mechanisation and the use of improved seeds and other inputs in certain developing countries while the average wages remained low; and public support to farmers, including in the form of export subsidies, in industrialized countries with high salaries. The result was that for many farmers in the South, there were few incentives to produce much beyond subsistence levels, even when they could achieve such levels - which often they could not. This was further aggravated by the retreat of the public sector from agriculture, in part because institutions such as marketing boards, because they were considered inefficient and at times mismanaged, were dismantled following prescriptions of the international financial institutions, and in part because too little of the public budget was invested into agriculture, rural services, and the development of infrastructure for the rural areas. Massive impoverishment of the rural areas and rural flight followed. A number of countries which previously were self-sufficient in food became net-food-importing in the 1980s.<sup>56</sup> The resulting situation was not sustainable. Even in the cases where these food-importing countries could feed their population, particularly the growing number of urban poor having left the countryside, thanks to relatively cheap food dumped on the international markets, the decline of the agricultural sector made these countries extremely vulnerable to external shocks, and particularly to sudden rises in prices of commodities traded on international markets. This is the crisis they now face.

### 3. The impacts<sup>57</sup>

6. The increase of 2006-2008 in the prices of food commodities on international markets was almost unprecedented by its scale and brutality. The impact has been severe on the ability of

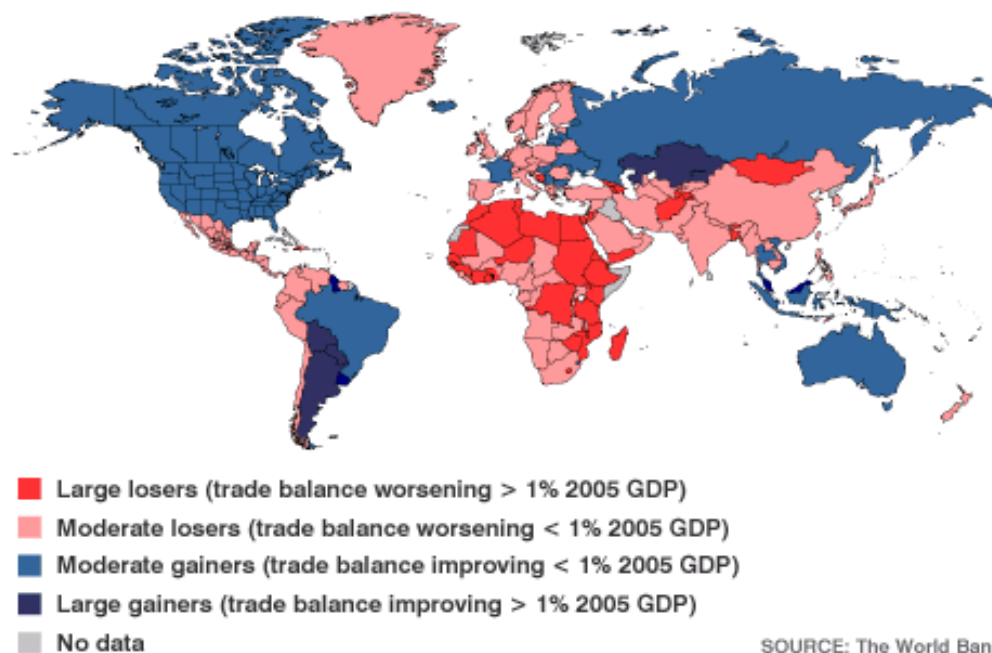
<sup>56</sup> Developing countries had an overall agricultural trade surplus of almost US\$ 7 billion per year in the 1960s. According to the Food and Agricultural Organization (FAO), gross imports of food by developing countries grew with trade liberalization, turning into a food trade deficit of more than US\$ 11 billion by 2001 with cereal import bill for Low Income Food Deficit Countries reaching over US\$ 38 billion in 2007/2008.

<sup>57</sup> The Special Rapporteur acknowledges the contribution of Mr. Rahul Lahoti to this part of the analysis, for which the Special Rapporteur bears full responsibility.

international agencies to provide food, especially where the levels of food aid provided by governments are calculated in prices rather than in volumes. The surge in prices has also increased the import bills of poor net-food-importing countries. The food import bill of the Low-Income Food-Deficit Countries is expected to reach US\$ 169 billion in 2008, 40 per cent more than in 2007. Developing countries as a whole could face an increase of 33 per cent in aggregate food import bills, coming on the heels of a 13 per cent increase the year before. The balance of payments effects of food price increases are thus significant, especially when combined with the impacts of rising fuel prices, which are often even more important. According to data from the World Bank, Africa and Asia are the main losers from the food price increase as most of these countries are net food importers. Most of the developed world, Russia, Latin America, and South East Asia improve their trade balance as a result of the food price increase. However, since all food commodity prices have not increased to the same extent, consumption patterns vary across countries and countries tend to import some commodities while exporting others a careful analysis is needed to determine which countries gain and lose due to the current food price increases. In addition exchange rate changes can lower or worsen the impact of change in international food prices. Even net food exporting countries could worsen their trade balance if the commodities they import show far higher increase in prices as compared to commodities they export. So a case by case analysis is needed to determine the impact on the country level.

7. The map below depicts the impact on trade balances of countries:

**2007 - 2008 IMPACT OF PROJECTED FOOD PRICE INCREASES ON TRADE BALANCES**



8. The impact of the increase of food prices on international markets has been severe on net food buyers in countries in which the consumers are insufficiently insulated from such impacts. Particularly at risk are the landless labourers and the urban poor. But among the losers are also a large number of smallholders, themselves net food buyers, and who are unable to benefit from the increase in prices on the international markets, because the increase

occurs at a time when the price of their inputs hits record levels and because they are not connected to global supply chains.<sup>58</sup> At the same time, others have benefited: global agribusiness firms and food retailers,<sup>59</sup> traders and speculators, a small number of net-food-exporting countries and large agricultural producers, well connected to the international markets.

#### 4. The responses

9. The global food crisis led to reactions in three, partly overlapping, phases. During the first phase of the crisis, a number of Governments adopted measures on a unilateral basis, without coordination. Some countries sought to lower domestic prices by lowering import tariffs or by imposing export restrictions, in the form of export taxes or even export bans on certain categories of food crops. The lowering of tariffs on imports provided temporary relief to consumers, albeit at a high fiscal cost in countries whose public budget is heavily dependent on such tariffs. While in certain cases necessary to respond to the immediate needs of the population, export restrictions also provided such relief, but at the risk not only of penalizing local agricultural producers and creating the wrong incentives for them, but also of worsening the situation on the international markets. Some countries sought to rebuild largely depleted strategic reserves of grain, even though this might have contributed further to the price spikes. Some countries sought to strengthen support programmes for the poor, in the form of cash subsidies, vouchers, cash- or food-for-work programmes, health and nutrition programmes, or schoolfeeding programmes.

10. These reactions have been examined in detail elsewhere and shall not be recounted here. It should be noted however, that some of these measures (particularly trade policy measures) sought primarily to keep the prices low on domestic markets (or to limit their increase), for the benefit of all consumers including those who would have been able to support higher prices, although targeted measures, particularly social programmes aimed at the poor, would have been more efficient. It is also striking that these measures were adopted without consideration of their

---

<sup>58</sup> It has been argued by some analysts that since 1° poverty is concentrated in the rural areas, 2° this is driven by low and declining food prices and 3° the net food sellers are the very poor, an increase in food prices might have a positive impact on poverty. M. Ataman Aksoy and Aylin Isik-Dikmelik (“Are Low Food Prices Pro-Poor? Net Food Buyers and Sellers in Low-Income Countries”, The World Bank: Washington, D.C., 2008) argue that although there are more poor net food buyers than sellers, about half of net food buying households is marginal net food buyers, and thus price increases will have a small effect on their welfare. In their analysis for nine countries the average incomes of net food buyers are higher than the average incomes of net food sellers in eight of nine countries. Thus, higher food prices will, on average, transfer income from richer to poorer households and be pro poor. Also they argue that incomes of the net food buying households in the rural areas depends on the expenditures of food selling households and an increase in that might positively impact the food buying households. However, this analysis presupposes that higher prices for food commodities on international markets will translate into higher prices at the farmgate - an assumption which, due to the current organisation of the food production and distribution chain, will be valid only in limited contexts, particularly in countries such as Vietnam with highly egalitarian distribution of land resources.

<sup>59</sup> It has been reported that: “Cargill, the world’s biggest grain trader, achieved an 86 per cent increase in profits from commodity trading in the first quarter of this year. Bunge, another huge food trader, had a 77 per cent increase in profits during the last quarter of last year. ADM, the second largest grain trader in the world, registered a 67 per cent increase in profits in 2007. Nor are retail giants taking the strain: profits at Tesco, the UK supermarket giant, rose by a record 11.8 per cent last year. Other major retailers, such as France’s Carrefour and Wal-Mart of the US, say that food sales are the main sector sustaining their profit increases” (GRAIN report, Making a killing from hunger, April 2008, available from: [www.grain.org/articles/?id=39](http://www.grain.org/articles/?id=39)).



impact on the ability of other countries to feed their populations. This disregards every State's obligation to uphold the right to food, not only of its own population, but also in other countries. It also shows a lack of consistency, since the imposition of export restrictions or the reconstitution of strategic reserves precisely when the prices on international markets are high have further exacerbated the tensions on the markets and further perpetuated the very developments such measures were seeking to react to.

11. International agencies mobilized their efforts in order to address the most immediate needs - those of the hungry of course, but also those of the farmers who, because of the increase in the prices of agricultural inputs, were unable to prepare for the next harvests. In December 2007, the FAO launched its Initiative on Soaring Food Prices (ISFP). It seeks to offer technical and policy assistance to poor countries affected by high food prices in order to help farmers improve production by facilitating access to inputs such as improved seeds, organic and inorganic fertilizer and water. Burkina Faso, Mauritania, Mozambique and Senegal were the first countries benefiting from the ISFP; by June 2008, 54 countries were covered, for a total amount of 23.8 million US\$. This sum is largely insufficient, and it should be complemented by other partners. According to FAO, the countries most affected, especially in Africa, will need at least a total of US\$ 1.7 billion for short-term measures during 2008-2009 just in order to start reviving their agricultural systems. In this regard, ISFP should play a catalytic role. In March 2008, the World Food Programme launched an emergency appeal for 755 million US\$, in order to cover the incremental costs of its original 2008 work programme, taking into account the increase in the prices of food and fuel ; the appeal gathered 1.2 billion US\$, including 500 million US\$ from Saudi Arabia. In June 2008, 81 million beneficiaries required food assistance, bringing the total cost of 2008 activities with 4.9 metric tons of food to just over US\$ 4.78 billion. However, it is estimated that the WFP's requirements for food assistance programs have increased to approximately US\$ 6 billion annually, as a result of the global food crisis. And on 25 April 2008, the International Fund for Agricultural Development announced it would make available up to 200 million US\$ from existing loans and grants to provide an immediate boost to agricultural production in the developing world. This sum could be increased soon, since IFAD has identified 800 million US\$ in undisbursed fund that might be suitable for reprogramming in order to boost production by providing essential inputs to farmers.

12. In order to assist countries to face their balance of payments difficulties, the International Monetary Fund provided additional balance of payments support by augmented access to 12 countries under Poverty Reduction Growth Facility (PRGF) arrangements, with the first in early January 2008.<sup>60</sup> Discussions are ongoing, at the time of writing, about loosening the conditions for access to the Exogenous Shocks Facility (ESF) and the non-concessional Compensatory Financing Facility (CFF).

13. Important though as they are, these initiatives would have been even more effective if they could have begun earlier, prior to the first uncoordinated reactions, including hoarding by traders speculating on higher prices and the imposition of export restrictions by net-food-exporting States. Although governments responded speedily to the emergency appeal of the WFP, it is simply unacceptable that, in order to act effectively in the face of such a crisis, international

---

<sup>60</sup> The total amount disbursed amounts to some SDR 143 million, about double the access under outstanding loans.

agencies have to spend weeks calling upon international donors in order to fund their response programmes: it is as if the firefighters were being recruited after the fire has started.

14. A second phase opened with a number of high-level meetings which sought to improve coordination between the agencies involved in addressing the global food crisis and, in part through these agencies' activities, between governments. Initiatives were adopted both at the operational and political levels. On 28-29 April 2008, the Executive Heads of the UN specialized agencies (including the Bretton-Woods institutions), funds and programmes and the World Trade Organisation, gathered in Bern in order to agree on a common strategy. The Chief Executives Board agreed on the need to address the crisis through short-term measures (including through the emergency programme launched by the WFP and by supporting developing country farmers for the next harvests), but also through short-to-medium term measures (including support for the establishment of safety nets and income generation programmes, and to countries experiencing balance of payments difficulties as a result of higher food and oil prices), medium-to-long term measures (including support for improved agricultural decision-making to boost production and productivity), and long-term measures (including further research on the impact of diversion of food crops towards agrofuel production and support for agriculture in Africa). Many of these components of the responses to the global food crisis were already contained in the "New Deal for a Global Food Policy" proposed on 13 April 2008 by the president of the World Bank Group, and endorsed by the Development Committee of the World Bank and the International Monetary Fund. The Bern meeting reinforced inter-agency cooperation, in particular by setting up a High Level Task Force on the Global Food Crisis (HLTF), which held its first meeting on 12 May 2008 and launched work on a "Comprehensive Framework for Action" (CFA). A first draft of the CFA was presented at the High-Level Conference on World Food Security held at the FAO headquarters in Rome on 3-5 June.

15. The CFA was finalized in mid-July. It is best described as a menu of actions, to be adapted according to national specificities, which the UN agencies and the Bretton-Woods institutions have identified as constituting the best response to the global food crisis. Two sets of immediate actions are listed. One aims at meeting the immediate needs of the vulnerable populations by improving access to food and nutrition support and increasing food availability. This translates not only into measures of a humanitarian nature, but also into actions to boost smallholder farmer-led food production, and trade and tax measures such as the use of strategic grain reserves to lower prices. Another set of actions, also to be launched immediately, aims at building longer-term resilience and contributing to global food and nutrition security, by expanding social protection systems; sustaining the growth of smallholder farmer food production; improving international food markets; and developing an international consensus on agrofuels. In addition, a third set of actions aims at establishing better global information and monitoring systems, particularly by better coordinating existing information systems and by developing the practice of comprehensive assessments and monitoring.

16. The contribution of the World Bank has been significant. On 29 May, the Bank launched the Global Food Crisis Response Program (GFRP), which aims to facilitate a rapid and flexible response of the Bank to the crisis, by (i) reducing the negative impact of high and volatile food prices on the poor, (ii) supporting countries in designing sustainable policies that mitigate the adverse impacts of high and volatile prices on poverty while minimizing long-term market distortions, and (iii) supporting efforts to increase productivity in agriculture as well as market

participation to ensure an adequate and sustainable food supply response. It includes a facility drawing on a variety of funding sources, including a new multidonor trust fund, with a total authorized ceiling of US\$ 1.2 billion.

17. At the political level, a number of meetings took place which sought to achieve a consensus on what needs to be done by governments about the crisis. The Human Rights Council convened in a special session on 22 May. On 20-23 May, the Economic and Social Council also held a meeting on the issue. On 28-30 May, the Tokyo International Conference on African Development (TICAD IV) adopted an action plan and a follow-up mechanism laying out a road map for action-oriented initiatives with measurable targets in order to promote further growth in Africa. On 3-5 June, the FAO convened a High Level Conference on World Food Security: The Challenges of Climate Change and Bioenergy, which a large number of heads of State and governments attended. The G8 Hokkaido-Toyako Summit adopted a statement on global food security. Finally, on 18 July, the General Assembly held a meeting on the food and energy crisis, and this theme will again be on the agenda of its sixty-third session.

18. Finally, we are now entering a third phase, one during which a new architecture for the global food system is being discussed, in order to improve world food security in a sustainable fashion. Building on the “New Deal for a Global Food Policy” proposed by the World Bank<sup>61</sup> and on a French proposal, the G8 Leaders called for a global partnership on agriculture and food “involving all relevant actors, including developing country governments, the private sector, civil society, donors, and international institutions”. They stated (para. 4):

This partnership, strengthening and building on existing UN and other international institutions, could provide efficient and effective support for country-led processes and institutions and for local leadership, draw on the expertise in existing international organizations and, in particular, ensure monitoring and assessment on progress. The UN should facilitate and provide coordination. As part of this partnership, a global network of high-level experts on food and agriculture would provide science-based analysis, and highlight needs and future risks.

19. The statement also referred to the need to “explore options on a coordinated approach on stock management, including the pros and cons of building a ‘virtual’ internationally coordinated reserve system for humanitarian purposes” (para. 6). The UN Secretary-General, in his presentation to the UN General Assembly of 18 July 2008, fully endorsed the idea of a Global Partnership for Food. During the next few months, discussions will continue on these proposals.

---

<sup>61</sup> See The World Bank, *Double Jeopardy: Responding to High Food and Fuel Prices*, G8 Hokkaido-Toyako Summit, 2 July 2008 (putting forward a 10-point action plan for a “New Deal for Global Food Policy”, for consideration by the G8 Leaders).

**Annex II**

**THE IMPACTS OF AGROFUELS PRODUCTION ON THE RIGHT TO ADEQUATE FOOD**

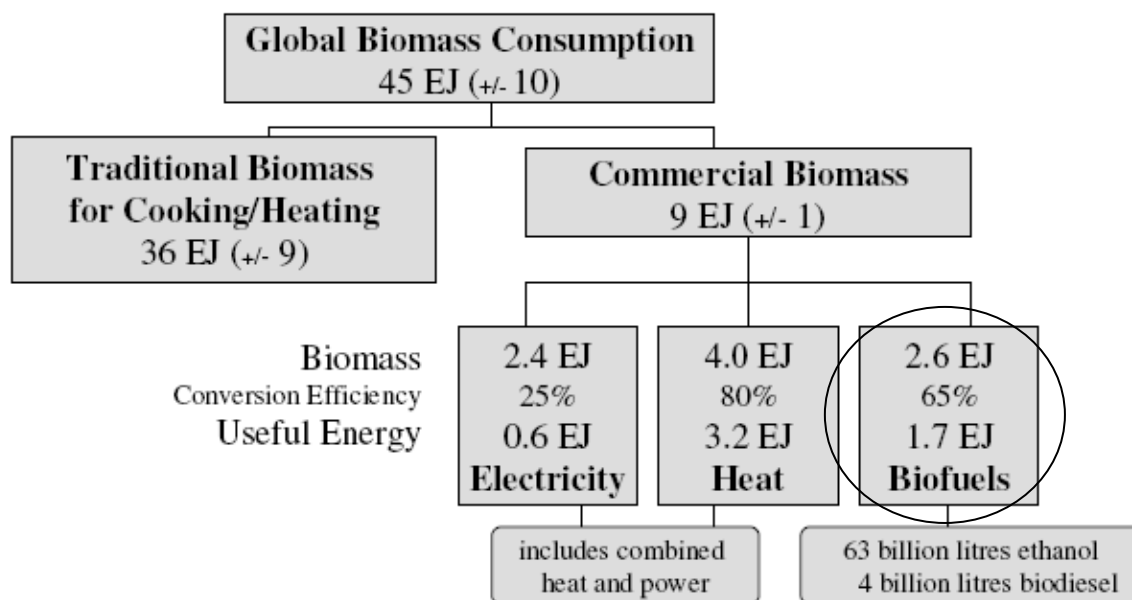
1. In the broad sense of the expression, agrofuels include all biofuels produced out of agriculture and livestock products. The agrofuels that have been the object of tremendous increase in demand and also of fierce debates in recent years, i.e. bioethanol and biodiesel for transportation (circled in both Diagram 1 and Figure 1), are only a fraction of agrofuels, and as Figure 1 shows, they constitute a tiny fraction of biofuels in general. The debate on liquid biofuels for transportation should not obviate all the other non-transport or stationary uses of biofuels, including biogas, firewood and even bioethanol and biodiesel for stationary energy in rural areas. In this paper, for the ease of convenience unless specified otherwise, the term agrofuels refers to liquid biofuels used for transport, i.e. bioethanol and biodiesel.

**Diagram 1: Biofuels by source and types<sup>62</sup>**

Production side, supply	Biofuel type	Users side, biofuel examples
Direct woodfuels	WOODFUELS	<b>Solid:</b> fuelwood (roundwood, chips, sawdust), charcoal
Indirect woodfuels		<b>Liquid:</b> black liquor, ethanol
Recovered woodfuels		<b>Gaseous:</b> pyrolysis gas
Fuel crops	AGROFUELS	<b>Solid:</b> straw, stalks, huks, bagasse
Animal by-products		<b>Liquid:</b> ethanol, oil diester
Agroindustrial by-products		<b>Gaseous:</b> pyrolysis gas
	MUNICIPAL BY-PRODUCTS	<b>Solid:</b> municipal solid wastes
		<b>Liquid:</b> sewage sludge, pyrolytic oil
		<b>Gases:</b> biogas, pyrolytic gas

<sup>62</sup> Courtesy of Olivier Dubois (FAO).

**Figure 1: Contributions of biomass to global primary and consumer energy supplies in 2007<sup>63</sup>**



2. The impact on the right to adequate food of the development of bioethanol and biodiesel for transportation occurs at three levels. First, the pace of this development has significantly contributed to the increase of the prices of certain agricultural commodities on international markets, threatening the enjoyment of the right to adequate food. Second, a number of negative impacts on the right to food can be expected from the methods of production of agrofuels, in the locations where such production takes place. Third, when produced in developing countries in order to satisfy the growth of demand in industrialized countries, agrofuels may lead to a distorted development, benefiting only a minority, and worsening the lot of many others. These impacts are examined in turn.

### 1. The impact of agrofuels production on international prices of agricultural commodities

3. Certain policies aimed at promoting the use of agrofuels, in the form of blending mandates or tax breaks or subsidies for agrofuel production,<sup>64</sup> have contributed to the increase of the prices

<sup>63</sup> G. Best et al., *A Sustainable Biofuels Consensus*, Rockefeller Foundation, Bellagio Study and Conference Center, 2008 (based upon IEA, *World Energy Outlook 2006*, OECD/IEA, Paris, France, and World Energy Assessment Overview: 2004 Update, UNDP, UN-DESA and the World Energy Council, 2004).

<sup>64</sup> For an overview, R. Steenblik, "Biofuels - At What Cost? Government Support for Ethanol and Biodiesel in Selected OECD Countries", Geneva: Global Subsidies Initiative of the International Institute for Sustainable Development, 2007. The U.S. for instance has a tax credit available to blenders of ethanol of USD 0.51 per gallon and an import tariff of USD 0.54 per gallon, as well as a biodiesel blenders tax credit USD 1.00 per gallon. The U.S. mandated 7.5 billion gallons of renewable fuels by 2012 in its 2005 legislation and raised the mandate to 15 billion gallons of ethanol from conventional sources (maize) by 2022 and 1.0 billion gallons of biodiesel by 2012 in the 2007 Energy Independence and Security Act.

of agricultural commodities on the international markets. Estimates vary about the percentage of price increases which can be explained by the rise in demand for cropland and feed resulting from recent initiatives, particularly in the United States and in the European Union, aiming at encouraging the reliance on agrofuels as an alternative to fossil fuels.<sup>65</sup> But there is a consensus that these initiatives have had a significant impact. The IMF estimated that the increased demand for biofuels accounted for 70 per cent of the increase in maize prices and 40 per cent of the increase in soybean prices.<sup>66</sup> A recent study on the factors having led to the increase in internationally traded food prices from January 2002 to June 2008 concludes that “the most important” of these was the large increase in biofuels production from grains and oilseeds in the U.S. and EU. This study estimates that, while energy prices and related increases in fertilizer prices as well as the weak dollar could explain 25-30 per cent of the increase in food commodities prices, the remaining 70-75 per cent could be attributed to agrofuels production:

Without these increases [in the production of feed for fuel], global wheat and maize stocks would not have declined appreciably and price increases due to other factors would have been moderate. Land use changes in wheat exporting countries in response to increased plantings of oilseeds for biodiesel production limited expansion of wheat production that could have otherwise prevented the large declines in global wheat stocks and the resulting rise in wheat prices. The rapid rise in oilseed prices was caused mostly by demand for biodiesel production in response to incentives provided by policy changes in the EU beginning in 2001 and in the U.S. beginning in 2004. The large increase in rice prices was largely a response to the increase in wheat prices rather than to changes in rice production or stocks, and was thus indirectly related to the increase in biofuels. Recent export bans on grains and speculative activity would probably not have occurred without the large price increases due to biofuels production because they were largely responses to rising prices.<sup>67</sup>

4. The policies of the U.S. and of the EU are singled out in this respect. In contrast, according to this study, “Brazilian ethanol production from sugar cane has not contributed appreciably to the recent increase in food commodities prices, because Brazilian sugar cane production has increased rapidly and sugar exports have nearly tripled since 2000. Brazil uses approximately half of its sugar cane to produce ethanol for domestic consumption and exports and the other half to produce sugar. The increase in cane production has been large enough to allow sugar production to increase from 17.1 million tons in 2000 to 32.1 million tons in 2007 and exports to increase from 7.7 million tons to 20.6 million tons. Brazil’s share of global sugar exports

---

<sup>65</sup> An IFPRI study suggests price increases of between 16 and 43 per cent at best and between 30 and 76 per cent at worst, depending upon the commodity (Mark Rosegrant and others, “Biofuels and the global food balance”, in *Bioenergy and Agriculture: Promises and Challenges*, Peter Hazell and P. K. Pachauri, eds. (IFPRI, 2006); see also Marc Cohen and others, *Impact of Climate Change and Bioenergy on Nutrition*, IFPRI and FAO, 2008). Others consider that in the medium-term, when markets will be operating well, the impact on prices will be lower, averaging 5 per cent for most crops, although with significantly higher increases for certain feedstock crops like oilseeds, maize and sugar cane (*The Gallagher Review of the indirect effects of biofuels production*, The Renewable Fuels Agency, July 2008, at 57-58).

<sup>66</sup> John Lipsky, First Deputy Managing Director, IMF, *Commodity Prices and Global Inflation, Remarks At the Council on Foreign Relations*, New York City, May 8, 2008.

<sup>67</sup> Donald Mitchell, *A Note on Rising Food Prices*, The World Bank, Policy Research Working Paper No. 4682, July 2008, at 16-17.

increased from 20 per cent in 2000 to 40 per cent in 2007, and that was sufficient to keep sugar price increases small except for 2005 and early 2006 when Brazil and Thailand had poor crops due to drought”.<sup>68</sup>

5. Considering the impact of the increase of the international prices of food commodities on the poorest, policies aimed at promoting the use of agrofuels from feedstock, having an inflationary impact on staple foods, could only be justified under international law if very strong arguments are offered, showing that the benefits from agrofuels outweigh the negative impacts. Indeed, the introduction of mandates for agrofuels and the provision of subsidies encouraging the creation of a viable market for agrofuels should be considered as deliberately retrogressive measures. Under the doctrine of the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, a State adopting such measures has the burden of proving that they have been introduced only after the most careful consideration of all alternatives and provided only that they are duly justified by reference to the totality of the rights provided for in the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.<sup>69</sup>

6. For the moment, the Special Rapporteur has serious doubts that this burden can be met. The main justifications which have been put forward for the imposition of blending mandates and the granting of subsidies to encourage agrofuels production are that this would limit the emission of greenhouse gases; that this would ensure a security of supply, limiting the dependency of the EU and the U.S., in particular, on crude oil imported from politically unstable regions; and that this would create employment. But, as already noted in a previous note presented by the Special Rapporteur, the first justification has been seriously challenged by recent scientific evidence, which demonstrates that, taking into account the full life cycle of the product (including the shifts in land-use resulting from an increased demand for cropland for agrofuels) as well as the massive volumes of water required to produce fuel from crops, the hopes put in agrofuels as an alternative to fossil fuels have been largely misplaced: indeed, with the exception of the production of ethanol from sugarcane in Brazil, the carbon balance of other agrofuels produced from crops is potentially very negative, particularly when land with high carbon content, such as forest or peat land, is converted to grow agrofuels.<sup>70</sup> The second justification is highly implausible. Agrofuels cannot constitute an alternative to reliance on fossil fuels. This follows from a simple comparison between the shifts in the use of crops for the production of agrofuels and the share of agrofuels in the transport fuel market: in 2007, approximately 23 per cent of coarse grain production in the U.S. was used to produce ethanol, for a share of ethanol in the gasoline transport fuel market of 4.5 per cent in 2008 ; in the EU, although 47 per cent of vegetable oil production was used in the production of biodiesel, causing higher imports of vegetable oil to meet domestic consumption needs, the biodiesel share of the

---

<sup>68</sup> Id., at 9.

<sup>69</sup> See General comment No. 3 (1990), para. 9.

<sup>70</sup> The deforestation encouraged by the increased demand for agrofuels may be indirect. For instance, the increased demand for maize in the U.S., a result of the policies encouraging production of ethanol from that crop particularly since 2004, has led to restricting the supply of soybean by U.S. farmers, attracted by the subsidies linked to the production of maize for ethanol. The result has been the expansion of soybean production in Brazil, at the expense of portions of the cerrado and of the Amazonian rainforest.

diesel transport fuel market was 3.0 per cent.<sup>71</sup> The U.S. National Academies of Sciences found that even if all the corn and soybeans produced in the U.S. in 2005 were used for bioethanol production, this would only replace 12 per cent of the country's gasoline demand and 6 per cent of its diesel demand.<sup>72</sup> As to the third justification, it relates to the second level at which the development of agrofuels may have an impact on the right to food.

## 2. The impact on human rights in the country of production

7. Apart from its impact on the level of certain agricultural commodities, the development of agrofuels could have social and environmental impacts, which also may affect the right to food as an element of the right to an adequate standard of living. Specifically, the increased demand for crops for fuel may raise the price of cropland, making access to land even less affordable than it is presently as smallholders will be pit against large producers for the acquisition of land. It could lead to the eviction of landusers whose titles to the land are insecure, or to the displacement of populations, particularly of indigenous peoples, in order to allow for the development of large plantation-form agricultural exploitations for the production of agrofuels.<sup>73</sup> One study estimates that as many as 60 million indigenous people will be driven from their lands, under customary ownership, to clear the way for biofuels plantations, if current investment plans are realized.<sup>74</sup> Because much of the bioenergy industry relies on improved or genetically modified seeds which are protected by patents, it further aggravates the concentration of power in agriculture in the hands of a limited number of dominant actors, mostly large multinational corporations, further marginalizing smallholders.<sup>75</sup> In many cases, despite commendable efforts made by the governments concerned in order to combat this phenomenon, the employment which is created in the plantations for bioenergy crop production, because of their scale and of

---

<sup>71</sup> The situation of Brazil is different. They have imposed blending mandates since 1938, and it sought to ensure its energy independence by supporting a domestic ethanol policy, Proálcool, since 1975. As a result, 54 of Brazil's sugarcane crop goes to ethanol, for a share of gasoline transport fuel market of 40 percent. These figures are provided in FAO, *Bioenergy, food security and sustainability*, High-level Conference on World Food Security, doc. HLC/08/INF/3, April 2008, para. 7.

<sup>72</sup> M. Muller, T. Yelden and H. Schoonover, *Food versus Fuel in the United States - Can Both Win in the Era of Ethanol?*, Institute for Agriculture and Trade Policy (IATP), September 2007, 2, available at [www.iatp.org](http://www.iatp.org). The article refers to a study by the National Academies of Sciences, by J. Hill, E. Nelson, D. Timan, S. Polasky and D. Tiffany, "Environmental, economic and energetic costs of biodiesel and ethanol biofuels", 12 July 2006.

<sup>73</sup> See International Institute for Environment and Development (IIED) and the Food and Agriculture Organization (FAO), *Fuelling Exclusion? The Biofuel Boom and Poor People's Access to Land*, by Lorenzo Cotula, Nat Dyer and Sonja Vermeulen, [www.iied.org/pubs/pdfs/12551IIED.pdf](http://www.iied.org/pubs/pdfs/12551IIED.pdf); Rachel Smolker and others, *The Real Cost of Agrofuels: Impacts on food, forests, peoples and the climate*, Global Forest Coalition and Global Justice Ecology Project, 2008.

<sup>74</sup> See Victoria Tauli-Corpuz and Parshuram Tamang, *Oil Palm and Other Commercial Tree Plantations, Monocropping: Impacts on Indigenous Peoples' Land Tenure and Resource Management Systems and Livelihoods*, Permanent Forum on Indigenous Issues, sixth session, New York, 14-25 May 2007, doc. E/C.19/2007/CRP.6 (7 May 2007).

<sup>75</sup> Institute for Agriculture and Trade Policy, *Patents: Taken for Granted in Plans for a Global Biofuels Market*, October 2007. According to one study, patents granted in the industrial biotechnology already increased from 6000 in 2000 to 22.000 in 2005, predominantly for biofuel production: see IATP and IIED, *The multilateral trade and investment context for biofuels: Issues and Challenges*, April 2008, at 20.



the concentrated structure of ownership, is exploitative in nature.<sup>76</sup> The expansion of monoculture plantations of soy, oil palm, jatropha, sugar cane, maize, cassava and other fuel crops, may also have detrimental impacts on biodiversity and an impact of diets, since in the regions affected the variety of local foods available may be reduced. In addition, it will increase the competition for scarce water between current landusers and bioenergy crop production, and aggravate water scarcity problems. While employment may be created by the agrofuels industry - in 1997, the ethanol sector employed one million in Brazil, 65 percent of which in permanent jobs<sup>77</sup> - these benefits should be measured against these impacts, and in particular the potential violations of the right to food and the right to water which may result from such an evolution. And even if the country as a whole stands to gain from developing the production of agrofuels, this should not be accepted as a justification if the situation of the most food insecure in the country worsens: indigenous peoples, smallholders and landless labourers are at particular risk, since these are the categories whose situation may worsen as a result of the change of land-uses for the production of feedstock for fuels.

8. None of the above is to say that the production of fuel from crops should be condemned per se. In fact, criteria could be developed which, agreed to by international consensus, could provide guidance to States about the development of agrofuels on their territory and about the conditions they could impose on the import of feedstock for agrofuels from abroad. It is in the nature of such criteria that different crops would be evaluated differently. For instance, while the production of ethanol from maize has a clearly demonstrated negative impact on food security, plantation production of sugarcane for ethanol or the cultivation of jatropha on depleted or dry land not suitable for the production of food crops may lead to increased welfare and reduced poverty, due to income-earning opportunities, with positive implications for food security.<sup>78</sup> Similarly, the imposition of such criteria could encourage practices, in particular modes of production, which contribute most to the reduction of poverty in the source countries, and to improving overall food security. Indeed, although in most cases the production of feedstock for fuel is more competitive if it relies on economies of scale related to largescale industrial production, due to the high investment cost related to processing, other forms of production may be encouraged, such as forms of contract farming in which “the processor purchases the harvests of independent (smallholder) farmers under terms agreed to in advance through contracts”; and smallholders could be assisted in “building cooperatives, marketing associations, partnerships and joint ventures, and coordinating their supply into larger production facilities will benefit smallholder participation in biofuel markets just as it holds potential for other agricultural markets”.<sup>79</sup>

---

<sup>76</sup> See FIAN, *Fact-Finding Mission Report on the Impacts of Agrofuels Expansion on the Enjoyment of Social Rights of Rural Workers, Indigenous Peoples and Peasants in Brazil*, April 2008.

<sup>77</sup> J. von Braun and R.K. Pachauri, *The Promises and Challenges of Biofuels for the Poor in Developing Countries*, IFPRI, 2006.

<sup>78</sup> C. Arndt and others, *Biofuels, Poverty and Growth: A Computable General Equilibrium Analysis of Mozambique*, IFPRI, 2008.

<sup>79</sup> FAO, *Bioenergy, food security and sustainability*, cited above, para. 25.

### **3. The impact of international trade in agrofuels: shaping development through export crops**

9. The potential impact of the development of agrofuels should also be considered at a third level. While the demand for agrofuels is highest in the industrialized countries, particularly the U.S. and the EU, these countries do not have enough agricultural lands suitable to grow energy crops. In contrast to what is the case in developed countries, large portions of land remain unused or are not under intensive use in developing countries. Developing countries also have a comparative advantage for the production of agrofuels through their lower wages and labour standards. In addition, while the most energy-efficient agrofuel feedstock are sugarcane and (to a lesser extent) palm oil, these crops are best grown in tropical and sub-tropical climates.

10. The development of international trade in agrofuels will therefore further aggravate the current situation in which, due to the significant purchasing power of consumers in industrialized countries, a competition will emerge between the production of food for local consumption in developing countries and the production of feedstock for transport and other uses in industrialized countries. This is not a new phenomenon, of course: it is one which is linked to the problem of cash crops in general, understood as crops which are exported instead of being consumed in the country in which they are grown, and the production of feedstock for fuel presents a certain analogy in this respect with the production of feed for livestock, in order to meet primarily the demand for dairy food and meat in industrialized countries. What is unique however about the demand for crops for fuel production is that this demand is much more sensitive to price changes than demand for crops for food: while the level of consumption of calories and even the composition of diets vary only to a small extent when prices change - households usually cut down on education or other non-vital items before limiting their consumption of food -, the demand for fuel is much more elastic, although it is driven both by the price of oil (with which agrofuels compete) and by the price of crops. This means that the volatility of the international markets for agrofuels may be particularly high. Even more importantly, the demand for agrofuels is potentially almost infinite. Whereas increased demand for crops for food or in order to feed livestock reaches a natural limit - the demand is saturated at a certain level -, once crops are turned into bioethanol or biodiesel, the level of demand can be such that a very large proportion of crops can be used for that purpose, without a risk of saturation of markets before long. Thus, if the production of agrofuels is to develop in the future, it will be particularly important to monitor the impact on the non-growers of these crops in the producing countries: for even if the crop-growers themselves benefit from producing crops for fuel which they export to foreign markets, the impacts could be negative on those other segments of the local population, whose food security might suffer, for instance as a result of the increased price of land or a diminished availability of food.

-----