



Seguridad Alimentaria y Derecho Internacional

- Adriana Fillol Mazo -

Dykinson, S.L.

— ADRIANA FILLOL MAZO —

SEGURIDAD ALIMENTARIA Y DERECHO INTERNACIONAL

Dykinson, S.L.

2020

SEGURIDAD ALIMENTARIA Y DERECHO INTERNACIONAL

Diseño de cubierta y maquetación: Francisco Anaya Benítez

© de los textos: Adriana Fillol Mazo

© de la presente edición: Dykinson S.L.

Madrid - 2020

ISBN 978-84-1324-838-7

NOTA EDITORIAL: Las opiniones y contenidos publicados en esta obra son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de Ediciones Egregius ni de los editores o coordinadores de la publicación; asimismo, los autores se responsabilizarán de obtener el permiso correspondiente para incluir material publicado en otro lugar.

ÍNDICE

PRÓLOGO	9
PABLO ANTONIO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ	
ABREVIATURAS Y SIGLAS MÁS UTILIZADAS	13
INTRODUCCIÓN	15
CAPÍTULO I. Análisis conceptual clásico de la seguridad alimentaria	23
1.1. La seguridad alimentaria en el marco internacional: evolución, concepto y pilares	25
1.2. El fenómeno del hambre en la comunidad internacional: tendencias, problemas y nuevos retos para la seguridad alimentaria	50
1.3. Análisis relacional entre el derecho a la alimentación, la soberanía alimentaria y la seguridad alimentaria	85
A. Entendiendo el derecho a la alimentación	85
B. Entendiendo el concepto de soberanía alimentaria	114
C) ¿El Derecho Humano a la soberana seguridad alimentaria?: Hacia una nueva categoría jurídica relacional entre la seguridad alimentaria, el derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria	125
CAPÍTULO II. La seguridad alimentaria y la Organización de Naciones Unidas	137
2.1. Órganos principales y su relación con la seguridad alimentaria	139
2.2. Organismos especializados y programas directamente implicados con la seguridad alimentaria	148
A. Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura	149
B. El Programa Mundial de Alimentos	157
C. El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola	162
D. La Organización Mundial de la Salud	164

CAPÍTULO III. Seguridad Alimentaria y Derecho Internacional General	179
3.1. La seguridad alimentaria y los principios generales del derecho: cuestiones introductorias	181
3.2. Los Principios Generales del Derecho: Naturaleza Jurídica	184
3.3. La emergencia del Principio General del Derecho a estar protegido contra el hambre	194
3.4. La seguridad alimentaria y los bienes públicos globales	227
3.5. Análisis de la doctrina en relación a los bienes públicos globales a la luz de la economía y las relaciones internacionales	236
3.6. Análisis de la doctrina que avala la consideración de la seguridad alimentaria como bien público global	253
3.6.1 La seguridad alimentaria como bien público global: nuevas propuestas.....	264
 CAPÍTULO IV. Seguridad alimentaria y Derecho internacional Convencional: Derecho Internacional Humanitario y Derecho Internacional Penal	273
4.1. Normas preventivas para proteger a la población civil.....	276
4.2. Normas para garantizar la llegada de alimentos a través de la asistencia humanitaria.....	299
4.3. La protección de ciertos grupos específicos	315
4.4. Las violaciones graves en derecho internacional penal de las normas del derecho internacional humanitario que protegen la seguridad alimentaria	327
 CONCLUSIONES	357
BIBLIOGRAFÍA	363

PRÓLOGO

Hace ya varios años que el Grupo de Investigación “Política y Derecho Internacional” (SEJ-119) que dirijo, viene trabajando sobre los nuevos riesgos y amenazas a la paz y seguridad internacionales.

La idea era analizar situaciones que provocaran amenazas a la paz y seguridad distintas de las clásicas como la guerra, los conflictos territoriales, las situaciones de desórdenes internos, el terrorismo, etc.

En este sentido, incorporamos al elenco de temas a analizar, la ciberseguridad, el uso indiscriminado de drones, los robots y bio-robots, el cambio climático, los movimientos masivos de población, la seguridad sanitaria, la seguridad alimentaria, etc. etc., es decir, aquellos elementos que nos invitaban a relacionar la paz y seguridad internacionales con la seguridad humana. Por tanto, nos dirigimos al análisis de aquellas amenazas no tradicionales.

En 2015 obtuvimos un proyecto de excelencia sobre “Las respuestas del Derecho Internacional y Europeo ante los Nuevos Riesgos y Amenazas contra la Seguridad Humana” (DER2015-65906-P). Una de las bases de fundamentación para incluir la seguridad alimentaria era su inclusión en los retos sociales planteados en el programa estatal de I+D+I para el periodo 2013-2016, la visión integral de la seguridad contemplada en el capítulo 1 de la Estrategia de Seguridad Nacional (2013), así como los retos incluidos en el Programa H-2020 de la Comisión Europea, que también contempla la seguridad alimentaria.

En aquellos momentos, la doctoranda Adriana Fillol Mazo había iniciado ya sus estudios de doctorado después de haber concluido sus estudios dobles de Máster, uno sobre “Estudios Europeos”, en la Universidad de Sevilla y “Relaciones Internacionales” en la Universidad Pablo de Olavides.

En el primero de ellos obtuvo el Premio Extraordinario Fin de Máster con el trabajo “La contribución de la UE en la prevención de los conflictos. La ayuda al desarrollo como estrategia de prevención a largo plazo”.

Cuando la ya Doctora Fillol Mazo inició su vocación investigadora, comenzó con un “*Estudio comparativo entre programas de protección social para la seguridad alimentaria*”, en *Oxfam Internacional*. “Proyecto SARAO”. Esto determinó, en parte, sus futuros trabajos de investigación sobre “La seguridad alimentaria como estrategia de prevención del conflicto: la labor de la UE”, “La seguridad alimentaria como estrategia de prevención del conflicto: la labor de la UE”, etc. por lo que propusimos al Ministerio de Educación, Cultura y Deportes para su financiación un proyecto sobre “la política europea de cooperación al Desarrollo y la prevención de los conflictos: especial atención a la seguridad alimentaria”, que fue aceptada por el citado Ministerio, como parte de sus contratos predoctorales (FPU13/03271).

Ya integrada en el Grupo de Investigación, le propuse que redirigiera su tesis doctoral hacia los proyectos financiados del Grupo de Investigación donde se insertarían sus estudios, por el que, obviamente, le asigné la investigación de la inseguridad alimentaria como riesgo y amenaza a la paz y seguridad internacionales que terminó siendo el núcleo de su tesis doctoral.

También se incorporó en 2015 a la Red de Excelencia DER2015-69273-REDT sobre “Los Nuevos Desafíos del Derecho Internacional”, financiada por la Secretaria de Estado de Investigación, Desarrollo e Innovación, bajo mi dirección científica.

Ahora bien, la complejidad del tema central de la tesis doctoral de Adriana Fillol Mazo hacía necesario un estudio conceptual inicial y el marco jurídico de referencia para poder abordar el núcleo duro sobre la seguridad alimentaria en el marco de la paz y seguridad internacionales. Esto le ha llevado a elaborar dos monografías diferentes, de las que la primera de ellas son las siguientes páginas de esta obra de tanto interés.

Cuando se habla de seguridad alimentaria se puede estar pensando en temas relacionados con el consumo de alimentos, con el derecho

humano a no pasar hambre, etc. pero la dimensión por la que se interesó la Prof^a Fillol era la del Derecho Internacional. Esto le ha obligado a partir de parámetros mucho más estrechos para delimitar lo que es seguridad alimentaria de lo que es el derecho a la alimentación o lo que es la soberanía alimentaria, todo ello en el contexto internacional.

Obviamente, este tratamiento internacional le iba a llevar a dos vertientes diferentes, una la institucional y otra la jurídica. De esta forma, ha sido necesario conocer como se relacionan las Organizaciones Internacionales, los Organismos Especializados, los Órganos de las Instituciones Internacionales, sobre todo en el sistema de Naciones Unidas, con la seguridad alimentaria.

Hay Fondos, Programas e Instituciones dedicadas a la alimentación y a la seguridad alimentaria que se debían escudriñar para extraer de todos ellos esa dimensión internacional que le interesa a la Prof^a Fillol para poder encajar todas las piezas del enorme puzzle que se le presentaba delante.

Ahora bien, conocer esos pormenores no era suficiente. Se requería agudizar más para destilar el marco de las obligaciones internacionales de los Estados, por lo que había que extraer el succulento jugo del Derecho Internacional General para tratar de descubrir aquellos principios generales del derecho o la emergencia de nuevos principios en relación con la protección de los seres humanos contra el hambre, o la consideración de la alimentación como un bien público global.

Esto le llevaría a la formulación de propuestas que es lo que se le pide a la investigación de hoy día.

Aun así, siendo importante este Derecho Internacional General, se podía dar un paso más allá y estudiar también, como ha hecho en este libro, el Derecho Internacional Convencional, es decir, aquellas normas contempladas en los instrumentos convencionales, sobre todo en materia de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos, que puedan ser contempladas como obligaciones particulares de los Estados, enfocadas a la seguridad alimentaria.

El resultado final ha sido la elaboración de este libro que contempla un estudio detallado y riguroso de aquellos aspectos jurídico-internacionales de la seguridad alimentaria, que no existe en la literatura jurídica en español y es muy escasa la existente en inglés y otras lenguas, por lo que ha tenido la dificultad añadida de elaboración partiendo de situaciones, hechos, normas, jurisprudencia y otros indicios, por la escasez de doctrina.

Como podrá comprobarse la estructura, el contenido, el enfoque, la ha llevado a una metodología científica correcta, sin elementos antagónicos, por lo que resulta fácil de leer, incluso para no iniciados.

Algeciras, 30 de junio de 2020

PABLO ANTONIO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ

Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales

UNIVERSIDAD DE SEVILLA

ABREVIATURAS Y SIGLAS MÁS UTILIZADAS

- ACNUR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.
- AECID: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- BPG: Bien Público Global.
- CADH: Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- CADHP: Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos.
- CEDEAO: Comunidad Económica de Estados de África Occidental.
- CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- CIJ: Corte Internacional de Justicia.
- CPI: Corte Penal Internacional.
- CPJI: Corte Permanente de Justicia Internacional.
- CSA: Comité de la Seguridad Alimentaria Mundial.
- DIH: Derecho Internacional Humanitario.
- ECOSOC: Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.
- EFSA (siglas en inglés): Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria.
- FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- FIDA: Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola.
- FMI: Fondo Monetario Internacional.
- G20: Grupo de los 20, compuesto por: la Unión Europea, Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Corea del Sur, Estados Unidos, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Reino Unido, Rusia, Sudáfrica y Turquía.
- GHI (siglas en inglés): Índice Global del Hambre.

- IFPRI (siglas en inglés): Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias.
- INFOSAN (siglas en inglés): Red Internacional de Autoridades de Inocuidad de los Alimentos.
- OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- OEA: Organización de los Estados Americanos.
- OIT: Organización Internacional del Trabajo.
- OMC: Organización Mundial del Comercio.
- OMS: Organización Mundial de la Salud.
- OUA: Organización para la Unidad Africana.
- PIDCP: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- PIDESC: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- PMA: Programa Mundial de Alimentos.
- PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- SIMA: Sistema de Información de los Mercados Agrícolas.
- UE: Unión Europea.
- UNCTAD (siglas en inglés): Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.
- Unicef: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

INTRODUCCIÓN

La sociedad internacional se enfrenta hoy a una dramática paradoja: seguimos produciendo más y más alimentos, sin embargo, el hambre y la inseguridad alimentaria continúan estando presentes e incluso ahora, según el último informe de la FAO (2019), aumentan, poniendo en peligro a millones de personas y siendo un lastre para alcanzar una paz y seguridad internacionales sostenibles. De hecho, uno de los mayores desafíos a los que se enfrenta la sociedad internacional es la garantía de asegurar que una población mundial en aumento, que se prevé que ascienda a unos 10 mil millones para el año 2050, pueda contar con alimentos suficientes en calidad y cantidad, para ver satisfechas equitativamente sus necesidades alimentarias, sin comprometer estas mismas necesidades de las generaciones futuras.

Un acto tan cotidiano como alimentarnos, difícilmente, a primera vista puede parecer un derecho y menos aún un derecho humano. Pero este acto tan común y cotidiano para millones de personas, en realidad no lo es para otros tantos. Podemos aún observar Estados donde la mayor parte de su población padece hambre y otros en los cuales, a pesar de su desarrollo económico, algunas minorías luchan cada día por la supervivencia alimentaria. Todo ello sumado a la triste contradicción de que, a diario, se desperdician toneladas de alimentos.

Que las personas no dispongan de alimentos, tanto en cantidad como en calidad, para saciar una necesidad básica del ser humano, constituye un riesgo para la seguridad humana, la estabilidad internacional y el desarrollo sostenible. Uno de los objetivos de desarrollo sostenible es la erradicación del hambre y la consecuente implantación de seguridad alimentaria, objetivos cuyo cumplimiento es fundamental para alcanzar la meta adicional de crear sociedades pacíficas e inclusivas. Y esto es lógico, ya que la paz y seguridad internacionales son el fundamento y la base

esencial para el desarrollo y la prosperidad de una sociedad libre y avanzada. En este sentido, hay una aseveración indiscutible, que se viene reiterando en el marco de Naciones Unidas: no hay paz sin desarrollo y no habrá desarrollo si las personas no están alimentadas en calidad y cantidad suficientes. Por ello cada vez más se viene afirmando que la paz sostenible, a largo plazo, está íntimamente ligada a los aspectos de la seguridad alimentaria.

Aunque la definición de seguridad alimentaria ya es de por sí compleja, es necesario señalar que el concepto traducido al español como “seguridad alimentaria” engloba en realidad a dos dimensiones que esta presenta y que acogen en inglés dos definiciones separadas: *food security*, referida fundamentalmente a la cantidad de alimentos disponibles, así como al acceso a los mismos, y *food safety*, referida a la calidad o inocuidad de los alimentos.

Nosotros en lo que respecta a este trabajo nos vamos a centrar sobre todo en la dimensión de *food security*, es decir, en la cantidad y el acceso a los alimentos, dejando a un lado la dimensión de *food safety*, referida a la calidad o inocuidad sanitaria de los alimentos, aspectos que tienen que ver más bien con el procesado y el etiquetado de los mismos, aunque haremos mención a ella en el capítulo II para abordar el papel de la OMS en la prevención/contención de las enfermedades transmitidas a través del consumo de alimentos contaminados.

A menudo se considera que la seguridad alimentaria es principalmente un desafío nacional. Desde la perspectiva del derecho internacional clásico, correspondía a cada Estado luchar contra la desnutrición y el hambre de su población, de modo que, para no cuestionar la soberanía de estos, la sociedad internacional sólo intervenía de manera auxiliar. Sin embargo, en derecho internacional contemporáneo, la seguridad alimentaria se ha convertido gradualmente en una preocupación cada vez más importante y urgente de la sociedad internacional. Esta intersección gradual ha sido alentada en parte por el desarrollo del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos, que ha dado a su vez lugar a una plétora de resoluciones de órganos

internacionales, así como un tratamiento por parte de la jurisprudencia internacional en relación al tema que nos ocupa.

La dificultad del sujeto (la seguridad alimentaria), desde el punto de vista jurídico internacional, radica en la multiplicidad y dispersión de fuentes jurídicas de protección, en la medida en que los instrumentos de protección no siempre generan efectos jurídicos vinculantes. Por tanto, se hace necesario desarrollar un enfoque sistémico para localizar estas fuentes, la relación entre ellas (en atención al orden jerárquico y a su distinción entre derecho “duro” y derecho “blando”) y ver si realmente ha surgido un cuerpo normativo coherente sobre la protección de la seguridad alimentaria en el derecho internacional.

El objeto de este trabajo se centra, por tanto, en los aspectos jurídicos de la protección de la seguridad alimentaria, fundamentalmente en su dimensión cuantitativa, en el marco del derecho internacional. Con ello, el objetivo general que se pretende es dilucidar las fuentes normativas, en derecho internacional, para clarificar las obligaciones de los Estados a este respecto y encontrar nuevas fórmulas jurídicas que refuercen la protección que se despliega actualmente.

Los objetivos específicos que se pretenden afrontar con la elaboración de este trabajo son los siguientes:

- Analizar el origen y la evolución del concepto de seguridad alimentaria, así como la multiplicidad institucional del sistema de gobernanza internacional de la seguridad alimentaria, centrándonos en el marco de la Organización de Naciones Unidas.
- Proponer un concepto más completo de seguridad alimentaria.
- Estudiar y concretar los puntos de diferencia y encuentro entre las nociones de seguridad alimentaria, derecho a la alimentación y soberanía alimentaria que, aunque puedan ser complementarias y estén íntimamente relacionadas, son de naturaleza diferente.
- Crear una propuesta de categoría jurídica que englobe los fines de las tres nociones anteriores.

- Aportar nuevas aproximaciones a la seguridad alimentaria en aras a reforzar su protección desde el derecho internacional general. En concreto argumentar si la seguridad alimentaria puede ser considerada como un bien público global, sobre la base de que los alimentos no pueden ser tratados como simples mercancías sujetas a las reglas del comercio, y si existe un principio general del derecho a estar protegidos contra el hambre, como fin más próximo y primordial de la seguridad alimentaria.
- Examinar las disposiciones específicas, dentro del marco del derecho internacional humanitario (DIH), que protegen la seguridad alimentaria y ver hasta qué grado la protección del acceso a los alimentos es una cuestión que es tomada en cuenta en el DIH durante el desarrollo de un conflicto armado.
- Estudiar y profundizar, en el marco del derecho internacional penal, la tipificación de las violaciones graves de las normas que protegen la seguridad alimentaria.

Toda investigación que se pretenda abordar ha de regirse por una metodología concreta. Así, pues, toda disciplina científica sigue unos métodos determinados que le permite extraer unas determinadas conclusiones tras la constante acumulación de datos teóricos o fácticos que se hayan realizado. Los temas presentados en este trabajo son complejos y multidisciplinarios por lo que se pueden abordar desde diferentes perspectivas, sin embargo, hemos tenido en cuenta, para acortarlo al objeto de estudio, el hilo conductor y la base de la protección de la seguridad alimentaria en el marco del derecho internacional. En este sentido, el método científico que ha sido empleado es el jurídico-sociológico, en la medida en que es el que consideramos más apropiado para el enfoque multidisciplinar, siempre desde el punto de vista jurídico, en torno a la comprensión de las normas, de la inexistencia de ellas, de su eficacia, de su fundamentación, etc. Este método parte de la idea de que el derecho no puede estudiarse como un dominio aislado sino que debe analizarse en relación con la realidad social y como una parte de esta. Para la elaboración de este trabajo también se ha requerido el empleo de técnicas

metodológicas muy variadas, como el análisis social y jurídico, la deducción e inducción jurídica, la descripción y la interdisciplinariedad.

Como en la bibliografía se visualiza, hemos utilizado tanto fuentes primarias como fuentes secundarias para elaborar este trabajo. En lo que respecta a las fuentes primarias (tratados, normas consuetudinarias, principios jurídicos, normas imperativas, actos de organizaciones internacionales con contenido normativo y jurisprudencia internacional) debemos hacer hincapié que sobre todo se ha procedido a hacer un análisis de los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos. Obviamente también siempre ha sido tenida en cuenta la Carta de Naciones Unidas, además de los Comentarios Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de las Declaraciones de Cumbres Mundiales sobre la alimentación, que han servido de guía para la correcta interpretación del Derecho Internacional en relación a la materia que nos ocupa. El hecho de que la noción de seguridad alimentaria no sea vinculante, *per se*, ni se haya elaborado un Tratado Internacional sobre esta materia, ha motivado el estudio de un amplio número de documentos que caen bajo la categoría de *soft law*, pero que sin duda aportan luces a la investigación y pueden motivar la creación de derechos y obligaciones *a posteriori*. En relación a las fuentes secundarias, como es lógico se han utilizado obras doctrinales y científicas que, principalmente, tanto la Universidad de Sevilla (en concreto la Biblioteca de la Facultad de Derecho), como la biblioteca de la Universidad de Nantes y el Instituto *Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law* nos han podido proporcionar. Por último, la consulta de periódicos, entrevistas y el acceso a páginas web informativas ha resultado igualmente un apoyo clave para poder incluir la información más actualizada.

Este trabajo de investigación se ha dividido en cuatro capítulos, estructurados para hacer un recorrido de estudio coherente desde una perspectiva sistémica del derecho internacional en relación al tema que nos ocupa.

En el capítulo primero se analiza el marco teórico y el estado de la cuestión; en concreto, el concepto de seguridad alimentaria, las tendencias, los problemas, los riesgos y amenazas de la seguridad alimentaria a nivel

global. Asimismo se procede a la distinción, teórica y práctica, de los conceptos de seguridad alimentaria, derecho a la alimentación y soberanía alimentaria, a veces confundidos. En este capítulo se propone asimismo un concepto más completo de seguridad alimentaria que realce su potencial como factor sostenible de paz.

En el segundo capítulo se procede a analizar el anclaje de la cuestión entre los propósitos y los principios de Naciones Unidas, por ser la organización universal por excelencia. Por tanto, en este capítulo se pretende estudiar y profundizar en el sistema de gobernanza global de la seguridad alimentaria en la Organización de Naciones Unidas. En este sentido, descartamos el estudio pormenorizado de la seguridad alimentaria en el marco de otras organizaciones internacionales regionales, con independencia de que hagamos mención a ellas para ciertas cuestiones de protección.

En el tercer capítulo se ofrecen nuevas aproximaciones a la seguridad alimentaria, bajo la perspectiva del derecho internacional general, con el objeto de fomentar la emergencia de obligaciones de protección de esta. Actualmente se argumenta, no sin razón, que la seguridad alimentaria se protege mediante la aplicación del derecho humano a la alimentación, sin embargo esto no siempre es así, ya que a pesar de la ratificación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (donde se codifica el derecho humano a la alimentación), podemos observar que el hambre en el mundo continúa y ahora empieza a aumentar de nuevo.

En el cuarto capítulo se procede a hacer un análisis pormenorizado de cuáles son las reglas del derecho internacional humanitario que protegen la seguridad alimentaria durante el desarrollo de los conflictos armados. En este caso, dado que resultaría ingente la labor de análisis de la protección de la seguridad alimentaria en todos los planes y medidas políticas nacionales y regionales, se ha preferido concretizar el análisis a esta rama del derecho internacional humanitario, pues es en período de conflicto armado donde la seguridad alimentaria resulta perjudicada especialmente. El Estatuto de la Corte Penal Internacional asimismo criminaliza aquellos actos que violan las prohibiciones del DIH relativas a las

cuestiones de la alimentación, por lo que también haremos un análisis de estas disposiciones con el objetivo de clarificar la posible responsabilidad penal individual que se atribuye a quienes los lleven a cabo. Por tanto, aquí adoptamos una perspectiva de análisis sectorial, fijada en el DIH y el derecho internacional penal.

La elección del tema de investigación estuvo motivada, en primer lugar, por la importancia de la materia a la que nos referimos -la alimentación de las personas es una necesidad básica humana sin la cual no es posible alcanzar una vida digna y en el peor de los casos siquiera una vida que disfrutar-, y por ser acorde con los temas de investigación que se desarrollan en el grupo de investigación “Política y Derecho Internacional (SEJ-119)”, en el cual se inserta y en el que se trabajan temas relativos a los nuevos riesgos y amenazas a la seguridad humana y a la paz y seguridad internacionales.

Nuestro proyecto de investigación es acorde con cuatro de los ocho retos sociales planteados en el Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2017-2020. Concretamente acoge cuestiones relativas a:

- Seguridad y Calidad Alimentaria, Investigación Marina y Marítima y Bioproductos (Reto 2);
- Cambio Climático (Reto 5);
- Ciencias Sociales para la Sociedad (Reto 6);
- Seguridad, Protección y Defensa (Reto 8).

Por otra parte, el tema seleccionado se adecuaba a tres de las áreas de investigación que se proponen dentro de los retos sociales en la Estrategia Europea Horizonte 2020:

1. Seguridad alimentaria, agricultura sostenible, economía de base biológica;
2. Acción por el clima, eficiencia de recursos y materias primas;
3. Sociedades inclusivas, innovadoras y seguras.

Por último cabe decir que esta investigación se ha realizado en el marco de los Proyectos: “Las respuestas del Derecho Internacional y Europeo a los nuevos riesgos y amenazas contra la seguridad humana” (DER2015-65906-P) MINECO/FEDER UE y Acción de Dinamización de carácter internacional “Europa Investigación” 2017 (EUIIN2017-85437). Por otro lado, para la realización de este trabajo fue concedida una Beca FPU (para la formación del profesorado universitario, investigadores y titulados superiores) por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

CAPÍTULO I

ANÁLISIS CONCEPTUAL CLÁSICO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

En este primer capítulo se pretende ofrecer una visión introductoria de la seguridad alimentaria (análisis del concepto, propuestas de mejora, estudio del sistema de gobernanza global de la seguridad alimentaria, análisis de la relación que existe entre la seguridad alimentaria, el derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria, etc.), con el objetivo de esclarecer su alcance y significado para el derecho internacional. Se pretende, por tanto, introducir un cuadro teórico previo que nos permitirá estudiar y profundizar las cuestiones formuladas inicialmente en los objetivos específicos de este trabajo, así como presentar un análisis secuencial lógico de investigación atendiendo a las partes en las que está estructurado este libro.

1.1 LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL MARCO INTERNACIONAL: EVOLUCIÓN, CONCEPTO Y PILARES

El concepto de seguridad alimentaria, objeto de un creciente interés académico, jurídico y político, ha experimentado una evolución en su contenido. En efecto, el concepto de seguridad alimentaria no ha tenido un significado unívoco ni estático desde que empezó a emplearse allá por el año 1974 (fecha de la primera conferencia mundial de la alimentación), sino que más bien ha presentado una ampliación de su contenido (extendiendo su alcance, sus dimensiones e incluyendo elementos tanto cuantitativos -de cantidad-, como cualitativos -de calidad¹-), hasta llegar al actual concepto que propuso la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (en adelante FAO) en 1996, que es el que cuenta con una mayor aceptación en el marco internacional.

En relación a la evolución que ha experimentado el concepto de seguridad alimentaria, hay que señalar que durante los años setenta la atención se centraba fundamentalmente en la llamada seguridad alimentaria nacional y mundial, entendida como la simple producción y disponibilidad alimentaria a nivel global y nacional, esto es, la disponibilidad de suministros alimentarios suficientes (sobre todo en relación a las reservas de alimentos en casos de urgencia). Sin embargo, desde mediados de los años ochenta, el enfoque empezó a cambiar y a dirigirse hacia la

¹ La explicación de estos elementos se llevará a cabo en los siguientes apartados.

seguridad alimentaria individual, definida no sólo en base a la disponibilidad de alimentos en los mercados sino también en relación al posible acceso efectivo a los recursos alimentarios por parte de la población más vulnerable². Esta evolución del concepto de la seguridad alimentaria fue estimulada por los avances experimentados durante los años ochenta debido a la aparición de las teorías explicativas del hambre³, entre las que destacamos la teoría del Premio Nobel en Economía, el Profesor SEN, que explicaremos posteriormente.

Sin embargo, el punto de inflexión en el desarrollo del concepto de seguridad alimentaria fue la cumbre mundial sobre la seguridad alimentaria, celebrada en Roma en 1996. En esa cumbre se adoptó un plan de acción donde se abordaba un concepto de seguridad alimentaria más completo y amplio que los que se habían dado anteriormente, como se demostrará en los siguientes apartados. Es necesario aclarar también, en este inicio de epígrafe, que el concepto traducido al español como “seguridad alimentaria” engloba en realidad dos dimensiones que esta presenta y que acogen en inglés dos definiciones separadas: *food security*, referida fundamentalmente a la cantidad de alimentos disponibles, así como al acceso a los mismos, y *food safety*, referida a la calidad o inocuidad de los alimentos⁴.

EVOLUCIÓN

Como se ha establecido anteriormente, aunque han surgido diferentes conceptos y propuestas para definir la seguridad alimentaria⁵,

² Véase: PINSTRUP ANDERSEN P., “Food security: definition and measurement”, *Food security*, Vol. 1, Nº 1, R.N., Strange, Países Bajos, 2009, pp. 5-7.

³ PEREZ DE ARMIÑO K., *Seguridad Alimentaria y Derecho Humano al Alimento: Implicaciones para las Políticas Públicas y la Ayuda Internacional en el África Subsahariana*, Tesis Doctoral, Bilbao, Universidad del País Vasco, 1995, primer volumen, p. 154.

⁴ FILLLOL MAZO A., “El acaparamiento de tierras por empresas multinacionales y la seguridad alimentaria”, en DÍAZ BARRADO C.M., FERNÁNDEZ LIESA C.R., *Objetivos de Desarrollo Sostenible y Derechos Humanos: Paz, Justicia e Instituciones Sólidas / Derechos Humanos y Empresas*, Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria de la Universidad Carlos III de Madrid, Nº 9, 2018, p. 275.

⁵ Por ejemplo, el Banco Mundial definía la seguridad alimentaria como “el acceso de todas las personas, en todo tiempo, a cantidades de alimentos suficientes para una vida activa y

actualmente el concepto que cuenta con una amplia aceptación (acrítica) es el propuesto por la FAO en 1996, en la cumbre mundial sobre la seguridad alimentaria. Por tanto, vamos a analizar en este apartado cuál ha sido la evolución que ha seguido este concepto en el marco de este organismo especializado de Naciones Unidas.

Desde sus orígenes en los años cuarenta, liberar del hambre a la humanidad⁶ ha sido uno de los objetivos básicos de la FAO. Ya en la primera reunión de la conferencia de la FAO, celebrada en Hot Springs (Virginia), en 1943, se reconoció que la libertad para vivir sin miseria implicaba un suministro seguro y adecuado de alimentos para todos los hombres⁷. Sin embargo, el concepto de seguridad alimentaria como tal no apareció en la escena internacional hasta los años setenta. La aparición de un concepto, propiamente dicho, fue motivada posteriormente tras la escasez internacional de cereales (trigo, arroz, maíz, centeno, avena, etc.) y las consecuentes hambrunas⁸ que se produjeron a comienzos de los setenta. En este sentido, la idea, por aquel tiempo, de la seguridad

saludable". Véase: BANCO MUNDIAL, "La Pobreza y el Hambre", Estudios de Políticas del Banco Mundial, Washington D.C., 1986, Prefacio, disponible en:

<http://documentos.bancomundial.org/curated/es/604611468008104790/pdf/92750PUB0SPANISH0Box74502B01PUBLIC1.pdf>, consultado el 3 de marzo de 2020.

⁶ En inglés se emplea la expresión "*Ensuring humanity's freedom from hunger*", en FAO Constitución, Preámbulo, "Basic Texts of the Food and Agriculture Organization of the United Nations", Volumes I and II, FAO, Roma, 2015, disponible en: <http://www.fao.org/3/amp046e.pdf>, consultado el 3 de marzo de 2020.

⁷ Concretamente se reconoció que "*Freedom from want means a secure, adequate and suitable supply of food for every man*". Información obtenida en: COMITÉ DE SEGURIDAD ALIMENTARIA MUNDIAL, "Coming to Terms with Terminology: Food Security, Nutrition Security, Food Security and Nutrition, Food and Nutrition Security", Thirty-ninth Session, Rome, Italy, 15-20 October 2012, p.4, disponible en:

<http://www.fao.org/docrep/meeting/026/MD776E.pdf>, consultado el 3 de marzo de 2020.

⁸ Se considera hambruna a la carencia grave de alimentos, que casi siempre afecta un área geográfica grande o un grupo significativo de personas. La consecuencia, generalmente, es la muerte por inanición de la población afectada, precedida por una grave desnutrición o malnutrición. Véase: LATHAM M.C., *Nutrición Humana en el Mundo en Desarrollo*, Colección FAO Alimentación y nutrición N° 29, Roma, 2002, capítulo 24, disponible en: <http://www.fao.org/docrep/006/w0073s/w0073s0s.htm#bm28>, consultado el 3 de marzo de 2020.

alimentaria (vinculada a la reservas de alimentos) se convirtió en una cuestión importante para los Estados importadores de granos⁹.

De este modo, en 1974, en la Conferencia de la FAO¹⁰ se adoptó el llamado Compromiso Internacional sobre la Seguridad Alimentaria Mundial. En este encuentro se reflexionó principalmente acerca de: la organización de la ayuda alimentaria de emergencia, el establecimiento de reservas de alimentos y el desarrollo de un sistema de alerta temprana ante posibles crisis alimentarias inminentes.

De esta conferencia mundial de la alimentación emanó también la Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición¹¹. La Declaración proclamaba el “derecho inalienable a no padecer hambre y malnutrición”, concretando así lo dispuesto en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante PIDESC) y sentando las bases para el futuro desarrollo del derecho humano a la alimentación. Concretamente en la Declaración se indicaba que:

“Todos los hombres, mujeres y niños tienen el derecho inalienable a no padecer de hambre y malnutrición a fin de poder desarrollarse plenamente y conservar sus capacidades físicas y mentales. La sociedad posee en la actualidad recursos, capacidad organizadora y tecnología suficientes y, por tanto, la capacidad para alcanzar esta finalidad. En consecuencia, la erradicación del hambre es objetivo común de todos los países

⁹ La palabra grano se utiliza a veces como equivalente de la palabra cereal. Esencialmente, en este tiempo, la seguridad alimentaria se fijaba como un medio para garantizar únicamente la subsistencia de las personas cuando surgían fuertes crisis alimentarias por falta de alimentos suficientes. Este enfoque reducido de la seguridad alimentaria fue seguido por la primera Conferencia Mundial de la Alimentación, bajo los auspicios de Naciones Unidas y la colaboración de la FAO, en el año 1974, celebrada el 16 de noviembre de 1974. Para mayor información véase: SNYDER F., “Toward an International Law for Adequate Food”, en MAHIOU A., and SNYDER. F., (Ed.), *Food Security and Food Safety/ La Sécurité Alimentaire*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Netherlands, 2006, p. 90.

¹⁰ Convocada como respuesta por la persistencia de una desnutrición generalizada y la creciente preocupación por la capacidad de la agricultura para cubrir las necesidades alimentarias futuras.

¹¹ Posteriormente la Asamblea General asumió esta Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición en su Resolución 3348 (XXIX) de 17 de diciembre de 1974.

que integran la comunidad internacional, en especial de los países desarrollados y otros que se encuentran en condiciones de prestar ayuda”¹².

La citada Declaración reconocía el carácter común e internacional del problema y ponía de relieve la necesidad de asegurar la disponibilidad de alimentos (existencias alimentarias mundiales) principalmente mediante las reservas de cereales¹³. No obstante, Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición aún no contenía una definición de seguridad alimentaria propiamente dicha, simplemente se limitaba a exhortar a los Estados a “cooperar en el establecimiento de un sistema eficaz de seguridad alimentaria mundial” mediante “reservas convenientes, incluidas reservas para casos de emergencia”¹⁴. El enfoque del problema del hambre seguido por la Conferencia de 1974 fue seguido en cierta medida por el clérigo economista MALTHUS¹⁵. Su teoría, plasmada en su conocido Ensayo sobre el principio de la población (1798), consideraba, de un modo catastrófico, que llegados a un momento, la producción de alimentos no podría alimentar a la población mundial. Este autor entendía que la producción alimentaria crecía en progresión aritmética mientras que la población mundial lo hacía de forma geométrica, es decir, a una velocidad mayor. De este modo, entendía que las hambrunas no eran más que causas naturales destinadas a una purga destructiva que le permite al sistema librarse de su excedente de población para recuperar el equilibrio natural entre esta y los

¹² Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición, aprobada el 16 de noviembre de 1974 por la Conferencia Mundial de la Alimentación, convocada por la Asamblea General en su Resolución 3180 (XXVIII) de 17 de diciembre de 1973, párrafo 1, disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/EradicationOfHungerAndMalnutrition.aspx>, consultado el 3 de marzo de 2020.

¹³ *Ibidem*, párrafo 12: “Siendo responsabilidad común de toda la comunidad internacional garantizar en todo momento un adecuado suministro mundial de alimentos básicos mediante reservas convenientes, incluidas reservas para casos de emergencia, todos los países deberán cooperar en el establecimiento de un sistema eficaz de seguridad alimentaria mundial”.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Véase: WATKINS S., VAN DE WALLE E., “Nutrición, mortalidad y tamaño de la población: el tribunal de última instancia de Malthus”, en ROBERT I., THEODORE K. (Eds.), *El Hambre en la Historia*, Siglo XXI de España, Madrid, 1990, pp.7-11.

recursos. Obviamente, esta teoría está totalmente desfasada en la actualidad por motivos obvios.

Resulta evidente decir, por tanto, que en este período de la década de los años setenta, la seguridad alimentaria sólo fue abordada desde un punto de vista cuantitativo, es decir, sólo para garantizar que la población tuviera disponibilidad de alimentos, sobre todo en situaciones de urgencia o de emergencia.

Sin embargo, cuando la escasez de alimentos de mediados de los años setenta terminó pero el número de personas hambrientas seguía manteniéndose alto, el foco de atención pasó de las reservas y de la oferta/disponibilidad de alimentos a centrarse en el acceso efectivo a estos. Se constató que, sobre todo, eran los problemas de acceso o de demanda efectiva, derivados de la pobreza, los que causaban inseguridad alimentaria¹⁶. Por lo tanto, la tesis de MALTHUS quedaba en evidencia.

La publicación del libro pionero del Profesor SEN, *Poverty and Famines*¹⁷, en 1981, contribuyó a la aparición de un nuevo concepto más amplio de seguridad alimentaria. SEN desafió la entonces convicción generalizada de que la falta de disponibilidad (u oferta) de alimentos era la principal explicación del hambre. En su lugar, planteó que la falta de acceso (o de demanda efectiva), debido a la falta de capacidades económicas personales, era la clave para entender los motivos del por qué las personas no podían acceder efectivamente a los alimentos disponibles¹⁸.

¹⁶ PONS RAFOLS X., *Alimentación y Derecho Internacional. Normas, Instituciones y Procesos*, Monografía jurídica, Marcial Pons, Madrid, 2013, pp.45-46.

¹⁷ Véase: SEN A., *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford, Clarendon Press, 1981.

¹⁸ Frente a la idea extendida, por aquél entonces, de que las hambrunas eran consecuencia de descensos en la disponibilidad de alimentos por habitante, SEN estableció que eran motivadas por una pérdida de la capacidad del acceso al alimento por parte de determinados sectores sociales, incluso en situaciones de abundancia de alimentos. En este sentido, este Profesor acuñó el término de “las titularidades al alimento”, que supone las capacidades que tienen los individuos de acceder a los alimentos a través de los medios legales disponibles en una sociedad, es decir, por producción propia, por la compra del alimento en el mercado o por los subsidios estatales o herencias. SEN consideró que la hambruna era motivada por una pérdida repentina de titularidades hasta un nivel inferior al necesario para satisfacer las necesidades alimentarias. Por tanto, el hambre se produciría por una falta habitual de las

Por tanto, este Profesor hacía más bien hincapié en el problema del acceso y no de la disponibilidad (producción) de los alimentos para explicar las causas del hambre. Debido a que los problemas de acceso a los alimentos están arraigados, en cierta medida, a las condiciones sociales, políticas y económicas en un determinado contexto, el trabajo de SEN representó un cambio claro en el enfoque, al centrarse no sólo en las causas naturales sino también en las causas sociales de las hambrunas¹⁹.

Esta perspectiva fue retomada por el entonces Director General de la FAO, el Sr. SAOUMA, quien tras no lograr un acuerdo internacional sobre los cereales, propuso un nuevo concepto de seguridad alimentaria, dándole prioridad al acceso a las existencias de alimentos disponibles por parte de los Estados en desarrollo²⁰. De esta forma, en 1983 la FAO empezó a cuestionarse sobre la necesidad de alcanzar, de forma lineal en el tiempo, un suministro regular de alimentos en los mercados pero también un acceso adecuado a estos por parte de la población más necesitada. Este cambio de enfoque, debido a la gravedad de la crisis económica y a sus efectos para los Estados en desarrollo, condujo a la FAO a ampliar el sentido de la seguridad alimentaria y a centrarse principalmente en conseguir un equilibrio entre la demanda efectiva de alimentos y el suministro de los mismos.

Así en 1983, a propuesta del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial y del Consejo de la FAO, la Conferencia de la FAO adoptó la Resolución 2/83, en la que se fijaba un concepto nuevo e integrado de la seguridad alimentaria en tres focos²¹: la suficiencia de los alimentos mediante

titularidades. Para un estudio amplio de la teoría de las titularidades de SEN véase: PEREZ DE ARMIÑO K., *Seguridad Alimentaria y Derecho Humano al Alimento: Implicaciones para las Políticas Públicas y la Ayuda Internacional en el África Subsahariana*, Op.Cit., pp.164-171.

¹⁹ DILLEY M., and BOUDREAU T.E., "Coming to terms with vulnerability: a critique of the food security definition", *Food policy*, Vol. 26, No 3, Elsevier B.V., 2001, p. 233.

²⁰ TALBOT R.B., *Historical Dictionary of the International Food Agencies: FAO, WFP, WFC, IFAD*, Metuchen, N.J., Scarecrow Press, Londres, 1994, p.57.

²¹ "The ultimate objective of world food security should be to ensure that all people at all times have both physical and economic access to the basic food they need. Food security should have three specific aims, namely ensuring production of adequate food supplies; maximizing stability in the flow of supplies; and securing access to available supplies on the part of those who need them". Véase: FAO, Report of the Conference of FAO, Twenty-second Session,

la producción y las reservas, la estabilidad de los suministros en los mercados de alimentos y la seguridad del acceso a los suministros disponibles. Como puede apreciarse, este cambio de enfoque no sólo hacía hincapié en la oferta de alimentos (disponibilidad y estabilidad de los suministros) sino también en la demanda efectiva, es decir, en garantizar el acceso a alimentos disponibles²². Estas ideas se reafirmaron en el denominado Pacto mundial de seguridad alimentaria de 1985, que, entre otras cuestiones, establecía²³:

Artículo 1. La Seguridad Alimentaria Mundial es una responsabilidad común de la humanidad. El objetivo final es lograr que toda la población esté en todo momento, en condiciones de producir u obtener los alimentos básicos que necesita; [...]

Artículo 3. La realización de la Seguridad Alimentaria Mundial debe ser un objetivo integrante de los planes económicos y sociales. Las medidas deben tener por finalidad la consecución de tres objetivos concretos: producir un volumen apropiado de alimentos, aumentar la estabilidad de la oferta alimentaria y asegurar el acceso a los alimentos a las personas que los necesitan.

Este nuevo enfoque, además de centrarse en el acceso a los alimentos, también incluye, como indicadores de seguridad alimentaria, no sólo a los Estados sino también a las personas. Vemos por tanto aquí una ampliación tanto de los objetivos de seguridad alimentaria (conseguir acceso en todo momento a los alimentos), como de la personalización del objetivo, se empieza a hablar de personas y no sólo de Estados.

En esa década de los ochenta, autores como REUTLINGER, FOSTER y LEATHERS acogieron este enfoque, definiendo la seguridad

Rome, 5-23 November 1983, disponible en: <http://www.fao.org/docrep/x5563E/x5563E00.htm>, consultado el 3 de marzo de 2020.

²² PONS RAFOLS X., Alimentación y Derecho Internacional. Normas, Instituciones y Procesos, *Op.cit.*, p.47.

²³ Véase el Pacto Mundial de Seguridad Alimentaria en FAO, "Extractos de Instrumentos y Declaraciones Internacionales y Regionales y de Otros Textos Revestidos de Autoridad sobre el Derecho a la Alimentación", Roma, 1999, pp.92-93 disponible en: http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/legal/docs/2_ls68-efs.pdf, consultado el 3 de marzo de 2020.

alimentaria como “el acceso por todas las personas en todo momento a suficientes alimentos para desarrollar una vida sana y activa”²⁴.

CONCEPTO

Sin embargo, el verdadero punto de inflexión en el desarrollo del concepto contemporáneo de seguridad alimentaria, como se dijo en el inicio de este apartado, fue la cumbre mundial sobre la alimentación, que se celebró en Roma del 13 al 17 de noviembre de 1996. Los objetivos de la cumbre condujeron a la aprobación de la Declaración de Roma sobre la seguridad alimentaria mundial y del Plan de Acción de la cumbre mundial sobre la alimentación.

El Plan de Acción señaló que:

“Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana”²⁵.

La definición de seguridad alimentaria que se abordó en el Plan de Acción²⁶ es más amplia y completa que las que se han ido analizando a lo

²⁴ “Access by all people at all times to enough food for an active, healthy life”. Véase: REUTLINGER S., “Poverty and Hunger: Issues and Options for Food Security in Developing Countries”, a World Bank Policy Study, The World Bank, Washington, DC, 1986, p.1.; FOSTER P., and LEATHERS H.D., *The World Food Problem: Tackling the Causes of Undernutrition in the Third World*, Lynne Rienner, 2nd Ed., London, 1999, p.96.

²⁵ Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, Roma, 1996, apartado primero, disponible en: http://www.fao.org/wfs/index_es.htm, consultado el 3 de marzo de 2020.

²⁶ A continuación de la definición propuesta por el Plan de Acción de la cumbre mundial sobre la alimentación, se continúa afirmando: “A este respecto (para que exista seguridad alimentaria), es necesaria una acción concertada a todos los niveles. Cada país deberá adoptar una estrategia en consonancia con sus recursos y capacidades para alcanzar sus objetivos propios y, al mismo tiempo, cooperar en el plano regional e internacional para dar soluciones colectivas a los problemas mundiales de la seguridad alimentaria. En un mundo de instituciones, sociedades y economías cada vez más entrelazadas, es imprescindible coordinar los esfuerzos y compartir las responsabilidades”.

Es interesante destacar la alusión a la necesidad de emplear la cooperación y la reciprocidad como instrumentos para coadyuvar a la superación de los problemas alimentarios. Al reconocer en el plano conceptual que los problemas de seguridad alimentaria trascienden a los Estados, y al ubicar el problema y las soluciones en una perspectiva internacional, los

largo de este apartado. Esta definición incluye en su formulación elementos cualitativos (nutritivos, de calidad o inocuidad de los alimentos) y no sólo elementos cuantitativos como hasta entonces se había hecho. De esta definición del concepto de seguridad alimentaria se entiende que este ha sido enriquecido con el tiempo, en la medida en que ahora, por ejemplo, se pueden abordar, bajo la etiqueta de la seguridad alimentaria, problemáticas totalmente nuevas tales como la malnutrición por exceso (obesidad) o el consumo de alimentos derivados de organismos genéticamente modificados. En otras palabras, se hace posible incluir en la reflexión sobre seguridad alimentaria también a los Estados económicamente desarrollados, que no estaban, en principio, incluidos en el antiguo enfoque de los años setenta.

Este nuevo enfoque de la seguridad alimentaria, dado en 1996, requiere de una serie de precisiones útiles para comprender mejor su contenido y alcance. Para desarrollar estas precisiones partiremos de las ideas ya expuestas por las Profesoras PARENT y MORALES²⁷.

En primer lugar, cabe señalar que al describir a los alimentos como “suficientes” e “inocuos”²⁸, el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la alimentación busca reunir bajo un mismo concepto a elementos cuantitativos (*food security*) y cualitativos (*food safety*)²⁹. Esta elección no es neutral y merece ser destacada, ya que rompe con la posición tradicional

asistentes a la Cumbre de 1996 admitieron que los problemas de inseguridad alimentaria son un asunto global que requiere de soluciones tanto nacionales como internacionales. Véase: MOLINA L.E., “Reflexiones sobre la Situación Alimentaria Internacional y la Seguridad Alimentaria”, *Agroalimentaria*, Vol.15, Venezuela, 2002, pp.75-85.

²⁷ PARENT G., y MORALES S., “Seguridad Alimentaria”, en COLLART DUTILLEUL F. (Ed.), BUGNICOURT J. F. (Dir.), *Diccionario Jurídico de la Seguridad Alimentaria en el Mundo*, Monografía jurídica, INIDA, Costa Rica, 2014, pp. 509-511.

²⁸ Sanos o seguros. En inglés se utiliza la plabra “Safe”: “Food security exists when all people, at all times, have physical and economic access to sufficient, safe and nutritious food to meet their dietary needs and food preferences for an active and healthy life”.

²⁹ El concepto traducido al español de “seguridad alimentaria” engloba, por tanto, a dos dimensiones que ésta presenta y que acogen en inglés dos definiciones separadas: “*food security*”, referida fundamentalmente a la cantidad de alimentos disponibles, así como el acceso a los mismos, y “*food safety*”, referida a la calidad o inocuidad de los alimentos. Cuestiones que se han mencionado al inicio de este epígrafe.

predominante en la materia, que sólo se refería a elementos cuantitativos.

En segundo lugar, el Plan de Acción se refiere a las dos dimensiones del acceso a los alimentos, “acceso físico y económico”. El acceso físico traduce la idea primordial de que los alimentos deben estar presentes y disponibles en los mercados para su adquisición. Se trata de un elemento clásico cuando se piensa en el problema de la inseguridad alimentaria. Por su parte, el acceso económico refleja otra preocupación, más moderna (que sigue el enfoque de la década de los ochenta), ya que hace referencia al tema de la pobreza: garantizar la presencia de alimentos no es suficiente, es necesario garantizar también que quienes quieren alimentarse dispongan de los medios para adquirir y consumir los alimentos³⁰. De este modo, la definición de la seguridad alimentaria se constituye como una especie de sede de “obligaciones” para los Estados: asegurar a su población el acceso físico y material a los alimentos y garantizar asimismo que los consumidores tengan la capacidad financiera suficiente para comprar estos productos³¹.

El entrecomillado en la palabra “obligaciones” tiene su sentido. Al situar entre comillas el término de obligaciones nos referimos al hecho de que lo establecido en el Plan de Acción de la cumbre mundial sobre la alimentación no es jurídicamente vinculante. No estamos ante un tratado internacional sino ante un compromiso meramente político o programático que no es obligatorio *per se*. Sin embargo, no debemos de dejar de reconocer la importancia de tal Plan, ya que en la Cumbre de 1996 participaron, en sus reuniones, 112 Jefes de Estado y de Gobierno y más

³⁰ La importancia del acceso a los alimentos se reflejó en la Observación general N° 12, párrafo 5, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que estableció que: “las raíces del problema del hambre y la malnutrición no están en la falta de alimentos sino en la falta de acceso a los alimentos disponibles por parte de grandes segmentos de la población del mundo entre otras razones, a causa de la pobreza”. Véase: UN Doc., CESCR, E/C.12/1999/5, 12 de mayo de 1999, 20° período de sesiones, Observación General 12, El derecho a una alimentación adecuada (artículo 11), disponible en:

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2f1999%2f5&Lang=en, consultado el 3 de marzo de 2020.

³¹ Véase: FAO, “La Cumbre Mundial sobre la Alimentación y su seguimiento”, disponible en: <http://www.fao.org/docrep/X2051s/X2051s00.htm>, consultado el 3 de marzo de 2020.

de 70 representantes de alto nivel de otros Estados, en la que contribuyeron también activamente representantes de organizaciones intergubernamentales y de organizaciones no gubernamentales (ONGs). Las previsiones del citado Plan, por tanto, han contribuido a sensibilizar a la opinión pública y han proporcionado un marco para introducir cambios en las políticas y en los programas necesarios o actos de contenido normativo a fin de lograr alimentos para todos.

En tercer lugar, el citado Plan de Acción parece hacer de la sostenibilidad un factor central en el nuevo enfoque de la seguridad alimentaria. Esta sostenibilidad se expresa a través de la voluntad de asegurar que los individuos sean capaces de satisfacer sus necesidades alimentarias “en todo momento”. Por lo tanto, no se trata ya de responder exclusivamente a eventos puntuales de inseguridad alimentaria aguda (hambres), sino de garantizar a largo plazo el acceso de todos a una alimentación sana y adecuada.

En cuarto lugar, al introducir la noción de “preferencias alimentarias”, el Plan de Acción muestra finalmente que la seguridad alimentaria está asociada a una alimentación seleccionada y, por lo tanto, se opone a una alimentación que no fuera conforme, por ejemplo, a la cultura o a los valores locales. Esta precisión es de importancia, ya que expresa una apertura hacia elementos de orden sociológico, cultural, religioso, histórico, etc., que una sociedad se da a sí misma³². Como puede apreciarse todas estas consideraciones estaban ausentes en las limitadas reflexiones sobre la seguridad alimentaria llevadas a cabo, principalmente, en 1974.

LOS PILARES DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

A pesar de que la Cumbre Mundial sobre la alimentación de 1996 haya sido punto de referencia y base para fijar el concepto de seguridad alimentaria que ha alcanzado mayor aceptación en el marco internacional,

³² Según PINSTRUP ANDERSEN, el término de “preferencias alimentarias” debe interpretarse como el acceso a alimentos social y culturalmente aceptables y acordes a valores religiosos y éticos, y no como “la preferencia doméstica o individual caprichosa de unos alimentos por otros”. PINSTRUP ANDERSEN P., “Food security: definition and measurement”, *Food security, Op.Cit.*, p.6.

en 2009 se celebró otra Cumbre donde se matizan pequeñas consideraciones en relación al concepto dado anteriormente de seguridad alimentaria y se citan expresamente los pilares que constituyen la seguridad alimentaria³³. La Cumbre de 2009 también fijó los 5 principios de Roma para la seguridad alimentaria mundial sostenible, con el objetivo de que estos sirviesen de guía para coordinar las medidas que se tomen por todas las partes interesadas en los planos mundial, regional y nacional. Se trata, en realidad, de cinco compromisos o conjunto de acciones que pueden dar lugar a una práctica voluntaria de los Estados y/o a actos de contenido normativo que traduzcan jurídicamente esos compromisos acordados tras la celebración de la Cumbre de 2009. En dicha Cumbre también participaron Jefes de Estado y de Gobierno, otros Representantes y el Representante de la Comunidad Europea.

La celebración de esta nueva Cumbre se debió al aumento de las personas que padecían hambre, entre los años 2007 y 2008, como consecuencia del aumento del precio de los alimentos básicos.

De la Cumbre de 2009 emanó una Declaración que vuelve a reiterar la definición de seguridad alimentaria que propuso en el Plan de Acción antes citado de la Cumbre de 1996³⁴, pero ya con el calificativo propiamente dicho de “concepto”. Así en una nota a pie de página de la misma Declaración de la Cumbre de 2009 se dispone:

“Concepto de seguridad alimentaria: existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana. Los cuatro pilares de la seguridad alimentaria son la disponibilidad, el acceso, la utilización y la

³³ Véase: FAO, “Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria”, WSFS 2009/2, Roma, 16–18 de noviembre de 2009, pp.3-8, disponible en:

http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/Summit/Docs/Final_Declaration/K6050S_WSFS_OEWG_06.pdf, consultado el 3 de marzo de 2020.

³⁴ La reiteración, en la Declaración de la Cumbre de 2009 de la definición de seguridad alimentaria que se propuso en el Plan de Acción de la Cumbre de 1996, reafirma que esa noción de seguridad alimentaria es el concepto que cuenta con amplia aceptación, clarificando en todo caso sus cuatro pilares esenciales y sus elementos integrantes.

estabilidad. La dimensión nutricional es parte integrante del concepto de seguridad alimentaria³⁵.

Como puede apreciarse, a la definición dada por el Plan de Acción de la Cumbre de 1996, se añade el calificativo de “concepto de seguridad alimentaria”, y también otras referencias específicas, como el “acceso social³⁶” a los alimentos, los “cuatro pilares de la seguridad alimentaria³⁷” y la “dimensión nutricional³⁸” como parte integrante del concepto de seguridad alimentaria. Realmente en esta Cumbre de 2009 se parte de la esencia del concepto de seguridad alimentaria que se ofreció en 1996, con pequeñas matizaciones de concreción y se añaden los cuatro pilares que se citan, referidos a cuáles son los elementos necesarios o condiciones necesarias para poder decir que existe seguridad alimentaria. Sin embargo, el añadido de los cuatro pilares, como algo novedoso en 2009, realmente lo que aporta es una explicación y concreción de lo que supone el concepto dado en 1996, esto es, su alcance. Por eso el que ha

³⁵ Véase: Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria (2009), disponible en: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/Meeting/018/k6050s.pdf>, consultado el 3 de marzo de 2020.

³⁶ El acceso social hace referencia, como indica el profesor PONS, a “la eliminación de las barreras que deriven de consideraciones socio-culturales y que impidan, por ejemplo, por razones sociales o de género, el acceso a los alimentos”. PONS RAFOLS X., Alimentación y Derecho Internacional. Normas, Instituciones y Procesos, *Op.Cit.*, p.72.

³⁷ Esos cuatro pilares ya habían sido identificados, en los mismos términos, en las Directrices Voluntarias de la FAO del año 2004. Véase: FAO, “Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional”, Aprobadas por el Consejo de la FAO en su 127º período de sesiones, noviembre de 2004, Roma, 2005, p.7, disponible en:

http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/RTF_publications/ES/RightToFood_Guidelines_ES.pdf, consultado el 3 de marzo de 2020.

También se vinculan a las consideraciones formuladas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Observación General N°12, relativa al Derecho a la Alimentación.

³⁸ Tradicionalmente, la seguridad alimentaria se calculaba según la cantidad de proteínas y energía que se consumían (es decir, la cantidad de comida). Hoy en día se reconoce la importancia que tienen los micronutrientes en una dieta nutritiva y equilibrada. En África Subsahariana, por ejemplo, en torno a tres millones de niños menores de 5 años sufren ceguera porque no ingieren suficientes vitaminas A. Véase: FAO, “Conceptos y marcos de Seguridad Alimentaria, ¿Qué es la Seguridad Alimentaria?”, Notas de aprendizaje, FAO, 2010.

sido estudiado como referencia ha sido el concepto de seguridad alimentaria que se aportó en la Cumbre Mundial de la alimentación de 1996.

En este sentido, para comprender mejor qué supone la seguridad alimentaria y cuáles son los elementos necesarios que deben producirse para constatar que existe seguridad alimentaria, vamos a analizar de forma breve³⁹ qué significan los cuatro pilares en los que se fundamenta.

La **disponibilidad** significa que deben existir alimentos suficientes (de calidad adecuada, ricos en variedad de nutrientes y acordes a nuestros gustos alimentarios) en los mercados en todas las zonas del territorio nacional, independientemente del origen del alimento⁴⁰, es decir, ya sea por producción local propia o por importación. Por tanto la disponibilidad es la existencia de una oferta suficiente de alimentos en los mercados. El hecho de que los alimentos deban existir en cantidades suficientes, implica que debe haber una existencia física de alimentos gracias a un aprovisionamiento regular y estable en el mercado.

Este aprovisionamiento regular, que no autosuficiencia, está condicionado, claro está, por la acción del Estado, es decir, por el desarrollo de sus políticas agrarias, de su normativa alimentaria, por la forma y aplicación de las políticas comerciales, por las acciones que efectúe, en su caso, en situaciones de urgencia por crisis alimentaria, etc.

Sin embargo, no sólo se exige la presencia física de los alimentos gracias a un suministro regular, es necesario también que estos alimentos puedan cubrir las necesidades diarias de una persona de acuerdo a las distintas etapas de su vida⁴¹ (no requieren lo mismo un niño que un adulto en sus necesidades alimentarias), de acuerdo a su género y también de acuerdo a su actividad diaria. Además, esos alimentos deben responder

³⁹ Se analizarán brevemente dado que parte de la explicación se ha dado anteriormente cuando se ha explicado la definición de seguridad alimentaria contenida en el Plan de Acción de la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996.

⁴⁰ SALCEDO BACA S., "El Marco Teórico de la Seguridad Alimentaria", en SALCEDO BACA S. (Ed.) *Políticas de Seguridad Alimentaria en los Países de la Comunidad Andina*, Monografía, FAO, Santiago de Chile, 2005, p.3

⁴¹ Véase THOMSON A. y METZ M., *Implicaciones de las políticas económicas en la seguridad alimentaria: Manual de capacitación*, Food & Agriculture Org., 1999, pp. 39-41.

a su vez a los criterios de seguridad sanitaria y de aceptabilidad socio-cultural por parte del individuo. Estas exigencias son acordes a la “dimensión nutricional” como parte integrante del concepto de seguridad alimentaria. En este marco, las madres embarazadas o lactantes y los niños se consideran especialmente vulnerables. Por ejemplo, un niño puede ingerir suficientes calorías pero si carece de los micronutrientes necesarios según su edad puede padecer problemas en el crecimiento, ser más propenso a las infecciones o desarrollar un cerebro más pequeño, con menos conexiones neuronales (sobre todo en sus tres primeros años de vida) que condicionarán sus facultades intelectuales y laborales para el futuro.

La seguridad alimentaria se asocia también con una alimentación elegida, seleccionada, y, por tanto, se opone a una alimentación que no fuera conforme, por ejemplo, a la cultura o a los valores locales de una población determinada, como se ha mencionado anteriormente. Esta precisión es importante, ya que acoge los elementos de orden sociológico, cultural, religioso, histórico, etc., que una sociedad se da a sí misma en cuanto a su alimentación. También aspectos mencionados anteriormente⁴².

El **acceso** implica que la oferta adecuada de los alimentos en el mercado, por sí sola, no supone que exista seguridad alimentaria en un determinado territorio. Para ello, es necesario también que todas las personas, especialmente las más pobres, puedan acceder a esos alimentos ofertados y existentes sin que existan barreras físicas, ni sociales, ni económicas para ello⁴³. El pilar del acceso es importante tenerlo en cuenta en la medida en que la mayoría de las investigaciones relativas a la seguridad alimentaria coinciden en afirmar que existen suficientes alimentos como para alimentar a la población mundial al completo, lo que sucede es que no todo el mundo puede acceder a los alimentos debido a las diferencias sociales y económicas entre las personas. Por tanto, el problema no sólo

⁴² PARENT G., y MORALES S., “Seguridad Alimentaria”, *Op.Cit.*, pp. 510-511.

⁴³ SALCEDO BACA S., “El Marco Teórico de la Seguridad Alimentaria”, *Op.Cit.*, p.3.

está en la producción de alimentos en sí (que también en algunos casos) sino en el acceso a los mismos⁴⁴.

- El acceso físico (y con esto conectamos con el pilar anterior, el de la disponibilidad) hace referencia a la presencia física de alimentos en los mercados donde la población se aprovisiona, es decir, en los lugares donde se vive y se suele consumir. Se trata, por tanto, de un elemento clásico cuando se piensa en el problema de la inseguridad alimentaria. Es imposible hablar de seguridad alimentaria si ni siquiera existe un acceso físico al alimento⁴⁵. Este acceso físico comprende también la posibilidad de acercarse o moverse hacia el alimento presente, ya que de nada sirve, por ejemplo, que los mercados estén abastecidos o que haya una cosecha cercana si existe un conflicto armado que imposibilite el movimiento de la población hacia esos puestos de alimentos presentes.
- El acceso económico refleja otra preocupación: la pobreza. Garantizar la presencia de alimentos no es suficiente, es necesario también garantizar que quienes quieren alimentarse dispongan de medios económicos suficientes para adquirir y consumir los alimentos, sin que el resto de necesidades básicas (como la sanidad o la educación) se vean afectadas por seguridad alimentaria adquisición. Según SEATZU, la accesibilidad económica a los alimentos implica que los costos financieros, personales o domésticos, asociados a la adquisición de los alimentos para tener una dieta adecuada deben estar a un nivel tal que el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas no esté amenazada ni comprometida, de acuerdo con el párrafo 13 de la Observación

⁴⁴ Esta idea ya la introdujo el Profesor SEN, en 1981, en su libro *Poverty and Famines*.

⁴⁵ SIMON G.A., “Concepto y Gobernanza Internacional de la Seguridad Alimentaria: de dónde venimos y hacia dónde vamos”, *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros* N°224, 2009, p.23

General No. 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁴⁶.

En este sentido, no basta simplemente con aumentar por ejemplo la producción agrícola de un determinado lugar sino que también se requiere que exista un sistema de reparto equitativo y con alimentos a precios estables para garantizar que los más pobres puedan acceder económicamente a los alimentos. Esta exigencia es importante porque, como se mencionó anteriormente, la dimensión económica y social del acceso a los alimentos era en gran medida ignorada en la visión tradicional del concepto de seguridad alimentaria, pero en la actual definición se vuelve un aspecto esencial.

- El acceso social supone, en opinión de SIMON, que aunque los productos alimentarios pueden estar disponibles, cercanos físicamente al consumidor que disponga de los recursos necesarios para adquirirlos, pueden existir barreras socio-culturales que limitan el acceso a aquéllos, en especial a ciertos grupos de la población, por ejemplo, por razones sociales o de género⁴⁷.

La **utilización** hace referencia a la capacidad para poder absorber los nutrientes de los alimentos gracias a que su consumo se produzca en un contexto social adecuado, con garantías sanitarias y servicios sociales básicos. Muchos hogares tienen acceso a alimentos, pero no permanentemente en las condiciones requeridas para garantizar su salud. Por tanto, la seguridad alimentaria es un concepto transversal que depende también del grado de desarrollo de las políticas sociales, de la normativa estatal y del grado de estructuración del Estado.

⁴⁶ Véase: SEATZU F., “The UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights and the Right to adequate food”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, N°27, 2011, p.580.

⁴⁷ SIMON G.A., “Concepto y Gobernanza Internacional de la Seguridad Alimentaria”, *Op.cit.*, p.24. Estas afirmaciones coinciden con las referencias que hace el Profesor PONS, sobre el acceso social a los alimentos. PONS RAFOLS X., *Alimentación y Derecho Internacional. Normas, Instituciones y Procesos*, *Op.Cit.*, p.72. Véase también para más información: MAIGA M., *Gender, AIDS and food security: culture and vulnerability in rural Côte d'Ivoire*, Wageningen Academic Pub, 2010.

En este pilar de la seguridad alimentaria se tienen en cuenta, por ejemplo, aspectos como las condiciones higiénicas de los hogares, la correcta preparación de los alimentos, la diversidad nutricional de la dieta, los servicios de saneamiento del agua, un ambiente limpio de contaminación, las buenas prácticas en la salud y en la alimentación, las garantías sanitarias⁴⁸, etc. Si combinamos esos factores con el buen uso biológico de los alimentos consumidos, obtendremos una buena condición nutricional de los individuos.

La **estabilidad** supone que los tres pilares anteriores deben tener continuidad en el tiempo, es decir, deben ser estables. Esto significa que incluso en el caso de que la ingesta de los alimentos sea suficiente y adecuada, se consideraría que no existe seguridad alimentaria plena si no se tiene asegurado el debido acceso a los alimentos de forma periódica en el tiempo. Muchos hogares experimentan en este sentido fluctuaciones considerables. Los factores que pueden afectar al pilar de la estabilidad son climáticos (sequías, inundaciones, desastres naturales), técnicos (capacidad de almacenamiento y conservación) y socioeconómicos (ingresos fluctuantes, restringido acceso a los sistemas de distribución de tierras por agricultores locales, etc.).

Por tanto, los desastres naturales climatológicos cuando son previsibles, la inestabilidad política, o los factores económicos, como el desempleo y el aumento de los precios de los alimentos, no deberían incidir en la distribución y adquisición de los alimentos para no poner en juego el pilar de la estabilidad de la seguridad alimentaria. Por ejemplo, se puede decir que la agroindustria intensiva o la explotación no sostenible de los recursos naturales ponen en peligro el pilar de la estabilidad de la seguridad alimentaria en la medida en que degradan el medio ambiente y alteran el ecosistema natural (hacen perder también biodiversidad agrícola) y esto puede comprometer las necesidades y los recursos alimentarios de las generaciones futuras⁴⁹.

⁴⁸ HENDRIKS S.L., "The food security continuum: a novel tool for understanding food insecurity as a range of experiences", *Food Security*, Vol. 7, No 3, Springer, 2015, p. 611.

⁴⁹ En este sentido, se hace necesaria el impulso de la agricultura familiar, instrumento de crecimiento económico inclusivo y a su vez de lucha contra la pobreza. De hecho, en el Plan

En base a la dimensión de la estabilidad de la seguridad alimentaria, se habla de la inseguridad alimentaria crónica y transitoria⁵⁰: la primera es aquella que se da a largo plazo o de forma persistente. Ocurre cuando las personas no tienen capacidad para satisfacer sus necesidades alimentarias mínimas durante un período prolongado; la segunda se produce a

de Acción aprobado por España en 2018 para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), bajo el título “Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible”, la meta 2.3 plantea la protección y promoción de la agricultura familiar mediante el apoyo en inversión, como instrumento para alcanzar el ODS Número 2. Véase PLAN DE ACCIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA 2030, 2018, p.23). Nosotros también añadiríamos “como instrumento del crecimiento económico inclusivo en España”. Asimismo, las “Directrices Voluntarias” sobre la gobernanza de la tenencia de la tierra, de la pesca y de los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria, aprobadas por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA), apoyan e instan la inversión para la agricultura familiar.

El llamado crecimiento económico inclusivo es el que mejora los ingresos de los pobres. Se trata de un crecimiento que ofrece oportunidades a las personas con escasos activos, que han recibido escasa formación, y mejora directamente los ingresos y los medios de vida de los pobres. Creemos que este tipo de crecimiento es más eficaz en la lucha contra el hambre. Lo importante para aumentar la seguridad alimentaria con eficacia es que el crecimiento económico alcance a aquellas personas en condiciones de extrema pobreza. ¿Cómo se puede hacer esto? Pues básicamente mediante programas de protección social que mejoren la seguridad alimentaria y mediante la inversión en la agricultura familiar. Tras la Declaración, por parte de la Asamblea General, del Decenio de la Agricultura Familiar (2019), podemos apreciar que existe consenso por parte de los representantes de los Estados participantes sobre la potenciación de la agricultura familiar, implementando políticas, programas y proyectos en el sector, como uno de los nuevos retos de la comunidad internacional. En el caso de España, la inversión en agricultura familiar, como instrumento de crecimiento económico inclusivo, podría insertarse como una inversión pública en materia de desarrollo rural y como medida contra la despoblación de las zonas rurales. En ese sentido, desde el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, se está empezando a querer priorizar en la inversión en la agricultura familiar para mantener la población del medio rural en las zonas más despobladas. Véase: FILLLOL MAZO A., “Agricultura familiar, lucha contra la pobreza y fomento del crecimiento económico inclusivo: instrumentos para alcanzar la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación”, en NOVO VÁZQUEZ A., FERNÁNDEZ ALLER M^a.C., SILVEIRA H. (Coords.), *Agricultura Familiar y Derecho a la Alimentación: Reflexiones desde España, América Latina y el Caribe*, Ediciones de la Universidad de Oviedo, 2019, pp.77-79.

⁵⁰ Véase THOMSON A. y METZ M., *Implicaciones de las políticas económicas en la seguridad alimentaria: Manual de capacitación*, Op.Cit., pp.6-7.

corto plazo y es de carácter temporal. Es producto, por ejemplo, de una caída repentina de la capacidad de producir⁵¹.



Fuente: elaboración propia

Por tanto, como se ha podido apreciar con estas explicaciones, la seguridad alimentaria va mucho más allá que la simple disponibilidad de alimentos en el mercado. La amplitud y transversalidad del concepto de seguridad alimentaria, así como sus ambiciosas pretensiones, hacen que puedan entrar en acción como causas de falta de seguridad alimentaria muchos factores (factores políticos, sociales, jurídicos, económicos, medioambientales, etc.), tanto nacionales como internacionales. Esto

⁵¹ FAO, "An Introduction to the Basic Concepts of Food Security", Roma, 2008, p.1 disponible en: <http://www.fao.org/docrep/013/al936e/al936e00.pdf>, consultado el 3 de marzo de 2020.

aconseja una eficiente colaboración y coordinación entre las instancias internacionales y los propios Estados a nivel interno (en el marco de una soberanía cooperativa) para alcanzar seguridad alimentaria⁵².

NUEVA PROPUESTA: REALZAR EL POTENCIAL DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA COMO FACTOR SOSTENIBLE DE PAZ ENTRE LOS ESTADOS

Como hemos podido analizar, la seguridad alimentaria se configura como un concepto amplio, transversal, estimable con variables relativas (se puede disponer de mayor o menor seguridad alimentaria), así como ecléctico, ya que integra en sí los debates sobre las causas del hambre. Como elemento positivo se puede destacar el haber aportado una importante innovación conceptual en la materia y el servir de punto de referencia u objetivo para el desarrollo de políticas públicas y la creación de futuras normas vinculantes sobre esta materia. El elemento negativo del concepto de seguridad alimentaria se sitúa en el hecho de que todos los planes, programas o compromisos derivados de este concepto no son vinculantes *per se*, son de carácter político o programático, sin que haya

⁵² Los actuales riesgos o amenazas a los que se enfrenta la seguridad alimentaria son complejos, interdependientes y no conocen de fronteras. Como sucede con otros problemas que requieren de una gestión internacional, se ha ido conformando un sistema de gobernanza global de la seguridad alimentaria desde hace décadas. Cuando hablamos de sistema de gobernanza nos referimos al conjunto de instituciones, acuerdos, objetivos, políticas y normas destinados a regular, coordinar y gestionar los temas relativos a la seguridad alimentaria. Sin embargo, como indica ARMIÑO, este sistema “adolece de diversos problemas como: la fragmentación y descoordinación, la falta de compromisos vinculantes, o la falta de coherencia”. PÉREZ DE ARMIÑO K., “La Gobernanza global de la Seguridad Alimentaria: debilidades, disparidades e iniciativas de reforma”, en PONS RAFOLS X., *Alimentación y Derecho Internacional, Op.Cit.*, pp. 83-115. Véanse en este sentido: DE SCHUTTER O., “Reflexiones sobre el proceso de reforma” en IEH, *Hacia una nueva gobernanza de la Seguridad Alimentaria*, Instituto de Estudios del Hambre y Campaña “Derecho a la Alimentación”, Madrid, 2010, pp.76-83; MCKEON N., *Global Governance for World Food Security: A Scorecard Four Years After the Eruption of the “Food Crisis”*, Heinrich-Böll-Stiftung, Berlín, 2011, pp.6-20; COLLART DUTILLEUL F., et BRÉGER T., *Penser une démocratie alimentaire*, Volume I, Inida, Costa Rica, 2013; CENTER ON INTERNATIONAL COOPERATION, “Global Governance and Food Security as Global Public Good”, Hans Page, New York University, 2013, disponible en: http://cic.nyu.edu/sites/default/files/page_global_governance_public_good.pdf, consultado el 3 de marzo de 2020.

una correcta traslación a una práctica vinculante⁵³. De hecho, desde la sociedad civil y el sector no gubernamental se considera que parte de los objetivos para reducir el hambre debe pasar por la elaboración de una Convención sobre la seguridad alimentaria que cree obligaciones para los Estados partes⁵⁴.

En este sentido, partiendo de lo que tenemos, se hace importante introducir elementos al concepto de seguridad alimentaria que añadan su obligatoriedad o le otorguen una mayor trascendencia en el marco internacional. En este sentido, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas viene tomando en consideración, desde 2003 y sobre todo desde 2016, con las peticiones de la FAO, a la seguridad alimentaria como un factor de paz duradera y sostenible⁵⁵. De este modo, sería aconsejable

⁵³ Véase: VIVERO J.L., ERAZO X. (Eds.), *Derecho a la Alimentación, Políticas Públicas e Instituciones contra el Hambre*, LOM Ediciones, Santiago de Chile, 2009, pp.8-9.

⁵⁴ Véase el proyecto preliminar de la Convención para la erradicación del hambre en MACMILLAN A. y VIVERO J.L., "The Governance of Hunger, Innovative proposal to make the right to be free from hungry a reality", en MARTÍN LÓPEZ M.A., y VIVERO J.L (Coords), *New challenges to the right to food*, Huygens Editorial, Barcelona, 2011, pp.57-59 y pp.82-93. Véase en términos parecidos Cátedra de estudios sobre hambre y pobreza, *Seguridad Alimentaria y Políticas de Lucha contra el Hambre*, Oficina de Cooperación Internacional de Desarrollo, Diputación de Córdoba, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba Córdoba, 2006, disponible en: <http://www.oda-alc.org/documentos/1349637802.pdf>, consultado el 3 de marzo de 2020. Así como, la propuesta de Tratado Internacional de Seguridad Alimentaria, desde la sociedad civil y ONGs, disponible en: <http://www.treaty.org/pages/treaty.php>, consultado el 3 de marzo de 2020.

⁵⁵ La seguridad alimentaria es un pilar importante para la paz y seguridad internacionales en la medida en que contribuye a mitigar, estabilizar o prevenir los conflictos y a su vez la falta de alimentos puede contribuir a iniciarlos. Ya en 2003, en el marco de los asuntos que se relacionan con la responsabilidad del Consejo de Seguridad para el mantenimiento de la paz, se examinó la cuestión de la crisis alimentaria de África como una amenaza para la paz y la seguridad internacionales. De esa reunión en el Consejo de Seguridad se emitieron dos deliberaciones, que no Resoluciones: las Deliberaciones de 3 de diciembre de 2002, de 7 de abril de 2003 y de 30 de junio de 2005, sesiones 4652^a, 4736^a, 5220^a, en las que se aprecia un inicial vínculo entre la seguridad alimentaria y la paz y seguridad internacionales, disponibles en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/PV.4652>, https://digitallibrary.un.org/record/482449/files/S_2002_1392-ES.pdf, <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/PV.4736>, <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/PV.5220>, <http://www.un.org/es/sc/repertoire/2004-2007/Chapter8/Thematic/04->

incluir en el concepto actual de seguridad alimentaria, que cuenta con mayor aceptación, el siguiente añadido:

“Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana”, como vía para la completa realización del derecho humano a la alimentación y factor trascendente para crear condiciones de paz duradera y sostenible entre los Estados⁵⁶.

Con el anterior complemento al concepto preexistente (en cursiva) de seguridad alimentaria se pretenden dos objetivos fundamentales: por un lado, se añade obligatoriedad jurídica al vincularlo con el derecho humano a la alimentación⁵⁷ y, por otro lado, se le otorga trascendencia internacional al considerar a la seguridad alimentaria como un factor importante de paz duradera y sostenible, de acuerdo a los objetivos 16 y 11 de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030⁵⁸.

07_8_Africa'sfoodcrisisseguridad alimentariaseguridad alimentariathreattopeaceandsecurity.pdf. Consultados consultado el 3 de marzo de 2020.

Véanse en este sentido: FAO, “Paz y Seguridad Alimentaria”, 2016, disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i5591s.pdf>, y Le Monde Diplomatique, “Suplemento Paz y Seguridad Alimentaria”, mayo 2016, disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i5638s.pdf>, consultado el 3 de marzo de 2020.

⁵⁶ Aquello que no está en cursiva es lo añadido por la autora al concepto de seguridad alimentaria existente.

⁵⁷ Se sobreentiende que un marco general de seguridad alimentaria es una vía que contribuye a la realización, de forma más factible, de los derechos humanos a la alimentación de las personas; esto es, es más factible que los derechos humanos a la alimentación individuales queden satisfechos si podemos constatar que existe seguridad alimentaria en un determinado territorio. Por lo tanto, si se cumplen todos los pilares que integran el concepto de seguridad alimentaria, estudiados anteriormente, está claro que estos actúan como instrumentos o vías cuyo objetivo final es la completa realización del derecho humano a la alimentación, que es el derecho que aparece codificado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

⁵⁸ UN Doc. A/RES/70/1, 21 de octubre de 2015, “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, Objetivos 16 y 11, disponibles en: http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf, consultado el 3 de marzo de 2020.

Con el nuevo añadido al concepto de seguridad alimentaria también se conjugaría la seguridad alimentaria individual (por la referencia a todas las personas) con la seguridad alimentaria nacional y mundial, al añadir el calificativo de “factor trascendente para crear condiciones de paz duradera y sostenible entre los Estados”. De hecho, la colaboración y cooperación necesarias entre Estados e instancias internacionales para conseguir seguridad alimentaria mundial es algo que se viene promoviendo a lo largo de las Cumbres sobre la alimentación y sus respectivos compromisos (desde 1974 hasta 2009).

Dado que el grueso del concepto de seguridad alimentaria que hemos utilizado ha sido creado en el marco de la FAO, organismo especializado de Naciones Unidas, es importante también tener en cuenta la viabilidad jurídica, dentro de la Carta de Naciones Unidas, de los elementos que hemos añadido al concepto actual.

En este sentido, la ampliación que se propone del concepto de seguridad alimentaria es acorde con lo establecido por los artículos 1 (pár.3) y 55 (a.) de la Carta de Naciones Unidas. Según el artículo 1 (pár.3) los propósitos de las Naciones Unidas son (entre otros) “realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos”. Concretamente, con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas entre las Naciones, la Organización de Naciones Unidas “promoverá niveles de vida más elevados, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social, el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos” (artículo 55. a).

En efecto, la seguridad alimentaria es necesaria para alcanzar un nivel de vida digno así como un instrumento de progreso y desarrollo social para los pueblos, condiciones para las relaciones pacíficas entre los Estados. No debemos olvidarnos también del hecho de que el derecho a estar libre de hambre es un derecho fundamental de todos (artículo 11.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). De hecho es el único derecho que recibe la calificación de “fundamental” en citado Pacto. Por tanto, si entendemos que la seguridad

alimentaria es una condición necesaria para instaurar progreso, desarrollo económico, social y crear bases para las relaciones pacíficas entre los Estados, además de servir de vía para la realización del derecho humano a la alimentación (siendo el núcleo duro de este derecho humano el “estar libres del hambre”, como veremos posteriormente), queda claro que el nuevo añadido que se le ha dado al concepto de seguridad alimentaria es acorde a los artículos 1 (pár.3) y 55 (a.) de la Carta de Naciones Unidas.

1.2 EL FENÓMENO DEL HAMBRE EN LA COMUNIDAD INTERNACIONAL: TENDENCIAS, PROBLEMAS Y NUEVOS RETOS PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

La alimentación y el poder alimentarse satisfacen una necesidad humana esencial que posibilita la vida de las personas y el ejercicio de otros derechos humanos reconocidos⁵⁹. Sin consumir alimentos, en cantidad y calidad suficientes, nos morimos, enfermamos, o no somos capaces de desarrollar una vida sana y activa en plenas facultades físicas y psíquicas. La población que pasa hambre, se duerme lentamente y se apaga, se les quita algo esencial para su dignidad y supervivencia humana. El hecho de que sigan millones de personas con hambre en el mundo viene siendo calificado, desde el año 2002⁶⁰, por la Asamblea General de Naciones Unidas de “ignominia”⁶¹.

⁵⁹ LEGUENE P., “Seguridad Alimentaria y gobernanza ante los nuevos desafíos globales”, FRIDE, Madrid, 2009, p.2.

⁶⁰ Antes de tener lugar las dos grandes crisis alimentarias de 2007-2008 y 2012.

⁶¹ En la Resolución en español la palabra utilizada es “ignominia”, que significa, según el diccionario del español jurídico de la RAE, “ofensa grave que sufre el honor o la dignidad de una persona”. En francés la palabra utilizada es “honte”, que se traduciría por “vergüenza” : *“Réaffirme que la faim est une honte et porte atteinte à la dignité humaine, et exige en conséquence que soient adoptées d’urgence, sur les plans national, régional et international, des mesures visant à l’éliminer”*. En inglés se emplea el término, “outrage”, que significa “indignación”, “escándalo”, “atrocidad”: *“Reaffirms that hunger constitutes an outrage and a violation of human dignity and therefore requires the adoption of urgent measures at the national, regional and international levels for its elimination”*. UN Doc., A/RES/56/155, relativa al Derecho a la Alimentación, 15 de febrero 2002, disponible en: <https://www.un.org/es/comun/docs/index.asp?symbol=A/RES/56/155&referer=/spanish/&Lang=F>, consultado el 4 de marzo de 2020.

En este epígrafe analizaremos, de modo general, la situación de la seguridad alimentaria en el mundo, los principales riesgos y amenazas que la merman así como la situación del sistema de gobernanza internacional de la seguridad alimentaria, con sus limitaciones y contradicciones. En este sentido, sólo vamos a tomar en consideración la dimensión cuantitativa de la seguridad alimentaria (cantidad de alimentos y acceso a los mismos), dejando de lado el análisis de la dimensión cualitativa (la salubridad de los alimentos), ya que no tiene sentido hablar de calidad de los alimentos o del aspecto cualitativo de los mismos si no hay alimentos que consumir primero.

TENDENCIAS: EL HAMBRE EN AUMENTO DESDE 2016

La sociedad internacional se enfrenta hoy a una dramática paradoja: seguimos produciendo más y más alimentos, sin embargo, el hambre y la inseguridad alimentaria continúan estando presentes e incluso, según el último informe de la FAO (2019), siguen aumentando desde 2015⁶², poniendo en peligro a millones de personas y siendo un lastre para alcanzar una paz y seguridad internacionales sostenibles⁶³.

En el mundo se producen alimentos más que suficientes para todos, sin embargo, en torno a más de 820 millones de personas en el mundo siguen padeciendo hambre en la actualidad⁶⁴, debido a la desigual

⁶² FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF, “El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2019. Protegerse frente a la desaceleración y el debilitamiento de la economía”, FAO, Roma, 2019, p.3, disponible en: <http://www.fao.org/3/ca5162es/ca5162es.pdf>, consultado el 7 de marzo de 2020.

⁶³ Dentro del marco de la seguridad humana, en su Informe de 2010 el Secretario General de Naciones Unidas presentaba las principales amenazas a la seguridad humana, entre las que ya citaba expresamente a la inseguridad alimentaria, además de la crisis financiera mundial, la propagación de enfermedades infecciosas y el cambio climático. Véase: UN. Doc. A/64/701, 8 de marzo de 2010, Sexagésimo cuarto período de sesiones, Temas 48 y 114 del programa, Seguridad Humana, Informe del Secretario General, p.10, disponible en: https://www.urjc.es/images/ceib/revista_electronica/vol_4_2010_2/REIB_04_02_doc02.pdf, consultado el 4 de marzo de 2020.

⁶⁴ FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF, “El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2017, Fomentando la resiliencia en aras de la paz y la seguridad alimentaria”, FAO, Roma, 2017, p.4, disponible en: <http://www.fao.org/3/a-l7695s.pdf>, consultado el 7 de marzo de 2020.

distribución de aquéllos. Esto supone que el objetivo de lograr el hambre cero para el año 2030 se torne en gran desafío para la comunidad internacional. De hecho, como se ha establecido, el número de personas subalimentadas en el mundo ha ido en aumento desde 2015 y se ha vuelto a situar en niveles de los años 2010 y 2011⁶⁵.

La desigual distribución de los alimentos a nivel mundial se puede apreciar también en el hecho de que mientras que millones de personas mueren de hambre, ha aumentado la obesidad, representando un factor importante de riesgo de contraer enfermedades no transmisibles, incluidas las enfermedades cardiovasculares, la diabetes y algunos tipos de cáncer. A escala mundial, la prevalencia del sobrepeso está aumentando en todas las regiones, especialmente entre los niños en edad escolar y los adultos. De hecho, el número de personas obesas a escala mundial superó el de personas subalimentadas ya en 2016⁶⁶.

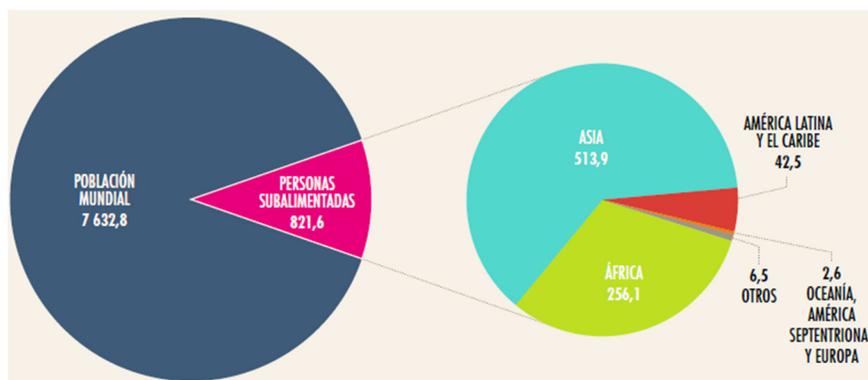
A su vez, el desperdicio de alimentos es otra cuestión que refleja esta desigualdad. Según la FAO, hasta un tercio de todos los alimentos se estropea o desperdicia antes de ser consumidos por las personas. Estas pérdidas tienen importantes consecuencias económicas y medioambientales, e invitan también a la reflexión crítica desde la perspectiva ética, porque entrado el siglo XXI se siguen contando por centenares de millones las personas que fallecen a causa del hambre⁶⁷.

Reparto de los niveles de personas subalimentadas (en millones) en el mundo en el año 2018.

⁶⁵ FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF, "El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2019, *Op.Cit.*, p.6.

⁶⁶ *Ibidem*, p.47.

⁶⁷ Para mayor información sobre el desperdicio de alimentos mundial véase: STUART T., *Waste: uncovering the global food scandal*, London, Penguin Books, 2009; ESCAJEDO L., REBATO E., LOPEZ A. (Eds.), *Derecho a una Alimentación Adecuada y Despilfarro Alimentario*, Tirant Lo Blanch, 1ªEdición, 2018.



Fuente: FAO (2019)

De hecho, uno de los mayores desafíos a los que se enfrenta la sociedad internacional es la garantía de asegurar que una población mundial en aumento, “que se prevé que ascienda a unos 10 mil millones para el año 2050”⁶⁸, pueda contar con alimentos suficientes en calidad y cantidad, para ver satisfechas equitativamente sus necesidades alimentarias, sin comprometer estas mismas necesidades de las generaciones futuras. Reto complejo y palpable.

Para alimentar a otros 10 mil millones de personas en 2050, la producción de alimentos tendrá que aumentar en torno a un 50% a nivel mundial⁶⁹. Pero este aumento de la producción de alimentos debe ser sostenible y ser respetuoso con el ecosistema natural si no queremos atentar contra el pilar de la estabilidad de la seguridad alimentaria, explicado en el apartado anterior de este capítulo primero⁷⁰. En este sentido, ya en 2011, los miembros del G20 precisaron que la necesidad de aumentar la producción y la productividad agrícola debe realizarse desde una perspectiva sostenible, con mejoras en la gestión del agua y de los suelos y protegiendo la biodiversidad. Los miembros del G20 se adhirieron,

⁶⁸ FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF, “El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2017, *Op. Cit.*, p.4.

⁶⁹ Véase: FAO, “¿Cuánto nos falta para alcanzar el #HambreCero?”, Informe, 2017, disponible en: <http://www.fao.org/state-of-food-security-nutrition/es/>, consultado el 4 de marzo de 2020.

⁷⁰ Véase en parecidos términos: FAO, “El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo”, Roma, 2015, disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i4646s.pdf>, consultado el 4 de marzo de 2020.

entre líneas, a los análisis del antiguo Relator Especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, DE SCHUTTER, cuyo informe publicado en el año 2011 veía en la crisis mundial de alimentos el símbolo del fracaso del modelo productivista de la agricultura basado en el uso intensivo de insumos externos, la mecanización de las tareas y la selección de variedades vegetales. Por tanto, había que buscar modelos alternativos de producción que fueran sostenibles y respetuosos con la biodiversidad. La agroecología figura entre estos modelos alternativos de desarrollo agrícola que son compatibles con los pilares de la seguridad alimentaria y el desarrollo sostenible⁷¹.

Los conflictos permanentes, la fragilidad de los Estados, los desplazamientos forzosos de gran cantidad de personas⁷², la expansión demográfica, el cambio climático, la degradación de los recursos naturales, el aumento de los precios de los alimentos, el aumento del precio del petróleo, la pobreza, etc., (factores estos que se interrelaciona de forma compleja), continúan intensificando la inseguridad alimentaria de

⁷¹ Véanse: DE SCHUTTER O, “La agroecología y el derecho a la alimentación”, Informe presentado ante el Consejo de Derechos Humanos, 08/03/2011, disponible en: http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20110308_a-hrc-16-49_agroecology_fr.pdf, consultado el 4 de marzo de 2020. Igualmente, para mayor información véase: UN. Doc., A/RES/71/245, Desarrollo agrícola, seguridad alimentaria y nutrición, 3 febrero 2017, p.11, paras.11, 13, disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/71/245>, consultado el 4 de marzo de 2020; FILLLOL MAZO A., “La agroecología como instrumento para alcanzar el derecho humano a la alimentación adecuada y una gestión sostenible de los recursos naturales”, en MARTÍN LÓPEZ M.A. (Coord), *Haciendo realidad el Derecho a la Alimentación en España*, Egregius Ediciones, 2018, pp.133-150.

⁷² La escasez potencial o real de alimentos, o la necesidad de recursos para producir alimentos ha sido un motor para acelerar los desplazamientos forzosos de las poblaciones y ha estado en la raíz de muchos conflictos políticos. Véanse: PMA, “At the root of exodus: Food security, conflict and international migration”, Food Security Analysis, mayo 2017, disponible en: https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000015358/download/?_ga=2.218348697.1470158007.1509215869-18432735.1489102938, consultado el 4 de marzo de 2020.

millones de personas. De hecho, “las crisis alimentarias, que ocurrieron periódicamente entre 2007 y 2012, están empezando a resurgir”⁷³.

De acuerdo con los recientes datos de la FAO, desde los años 2017 hasta 2019, la seguridad alimentaria ha empeorado de forma palpable en África subsahariana⁷⁴ y Asia occidental⁷⁵. Se ha observado también un empeoramiento sobre todo en las situaciones de conflicto⁷⁶, a menudo agravadas por la sequía o las inundaciones y otras perturbaciones relacionadas con el cambio climático. Estos mismos datos, también exponen que la seguridad alimentaria ha disminuido en algunos entornos pacíficos, debido a las dinámicas del libre mercado de los alimentos y a la “desaceleración económica”⁷⁷, que menoscaban los ingresos fiscales y los ingresos en divisas. Esto afecta tanto a la disponibilidad de alimentos, debido a la reducción de la capacidad de importación, como al acceso a los mismos, por un margen fiscal más limitado para proteger a los hogares pobres contra el alza de los precios internos de los alimentos, como

⁷³ BANCO MUNDIAL, “Seguridad Alimentaria”, Sitio Web, 2017, disponible en: <http://www.bancomundial.org/es/topic/foodsecurity/overview#1>, consultado el 4 de marzo de 2020.

⁷⁴ Por ejemplo, la hambruna ha golpeado partes de Sudán del Sur durante 2016-2017 y se han identificado varias situaciones de inseguridad alimentaria que corren el riesgo de convertirse en hambrunas en varios Estados, como Nigeria, Somalia y Yemen. Véase UN. Doc. S/RES/2327 (2016), sobre la situación de Sudán del Sur, de 16 diciembre 2016, pp.4, 12, disponible en: <http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/unmiss/documents.shtml>, consultado el 4 de marzo de 2020. De hecho, según la FAO (2019), África tiene los niveles más altos de inseguridad alimentaria grave, que afectan al 27,4% de la población. También es una de las regiones donde la inseguridad alimentaria está aumentando, especialmente en el África Subsahariana, debido a la combinación de factores como la sequía, la pobreza extrema, el conflicto y los deficientes sistemas sanitarios.

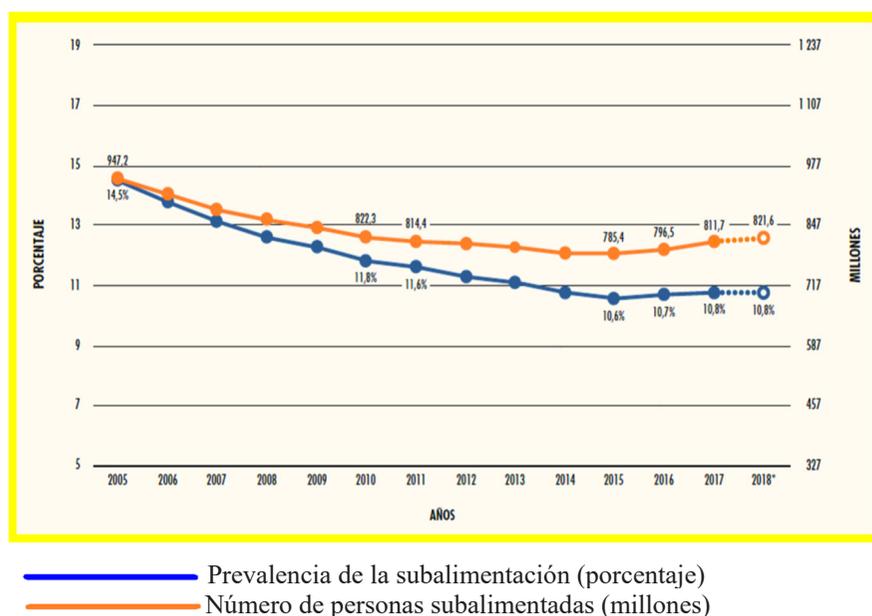
⁷⁵ Los Estados a los que nos referimos que integran la región geográfica de Asia occidental son: Arabia Saudita, Armenia, Azerbaiyán, Bahrein, Chipre, Emiratos Árabes Unidos, Georgia, Iraq, Israel, Jordania, Kuwait, Líbano, Omán, Palestina, Qatar, República Árabe Siria, Turquía y Yemen.

⁷⁶ Las estimaciones más recientes sugieren que aproximadamente la mitad de los pobres del mundo viven hoy en Estados caracterizados por el desarrollo de conflictos y la violencia. En la última década, los conflictos violentos han aumentado, en concreto en aquellos Estados que ya padecían inseguridad alimentaria, perjudicando en mayor medida a las comunidades locales y teniendo un impacto mayor tanto en la disponibilidad como en la producción interna de alimentos.

⁷⁷ FAO, “¿Cuánto nos falta para alcanzar el #HambreCero?”, 2017, *Op.Cit.*, parte 1.

se ha observado, por ejemplo, en algunas zonas de América Latina y Asia occidental⁷⁸. En este sentido, la inseguridad alimentaria se ha incrementado en Estados en los que su economía ha entrado en fase de desaceleración. Las perturbaciones en la economía que provocan su debilitamiento suelen ser un factor importante que prolonga y agrava las crisis alimentarias, especialmente en aquellos Estados que ya padecen inseguridad alimentaria grave y que requieren asistencia humanitaria urgente⁷⁹.

Datos en 2019: El número de personas subalimentadas en el mundo ha ido en aumento desde 2015 y se ha vuelto a situar en niveles de los años 2010 y 2011.



Fuente: FAO, 2019

Actualmente, esta situación de incremento del hambre en el mundo se agrava de forma apabullante debido a la pandemia del coronavirus, que

⁷⁸ FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF, “El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2017, *Op.Cit.*, p.10.

⁷⁹ FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF, “El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2019, *Op.Cit.*, p.57.

se está desatando en todo el mundo. La crisis resultante ha adquirido una naturaleza multidimensional, que afecta a todos los niveles de la sociedad. Las medidas adoptadas por las autoridades nacionales han incluido un amplio espectro de restricciones: desde alertas generales, cuarentenas obligatorias y aislamientos de personas, hasta las prohibiciones generales de viaje y el acordonamiento de ciertas ciudades.

Según la proyección del Programa Mundial de Alimentos, se prevé que el número de personas que hacen frente a la inseguridad alimentaria aguda⁸⁰ en todo el mundo se vaya a incrementar a 265 millones de personas más a lo largo del año 2020. Esto supone un cálculo aproximado de 130 millones de personas, por encima, en comparación con los datos recogidos entre 2018 a 2019 debido al impacto económico del COVID-19⁸¹. Los cierres generales, los controles comerciales más estrictos y las políticas introspectivas son una configuración predeterminada en tiempos de crisis, pero dichas medidas tienden a ser miopes. En momentos actuales, necesitamos de una cooperación internacional y acuerdos flexibles para preservar la fluidez de los mercados mundiales de alimentos. Estas conclusiones han sido también asumidas por el último Informe Global sobre las crisis alimentarias (2020), que ha puesto de relieve que el número de personas con inseguridad alimentaria aguda, que necesitan asistencia urgente, está aumentando en el mundo. Los Estados en crisis alimentaria serán altamente vulnerables a las consecuencias de la pandemia, al igual que los Estados que son importadores netos de alimentos,

⁸⁰ La inseguridad alimentaria aguda es definida según la Clasificación Integrada de la Seguridad Alimentaria en Fases (CIF) y se produce cuando la incapacidad de una persona para consumir los alimentos necesarios trae como consecuencia el peligro su vida o de sus medios de subsistencia.

⁸¹ PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS, "El COVID-19 duplicaría el número de personas que hacen frente a crisis alimentarias si no se actúa con rapidez", 21 abril 2020, nota informativa disponible en: <https://es.wfp.org/noticias/covid-19-duplicara-numero-personas-hambre-si-no-se-actua?fbclid=IwAR2oSiaf5wa4KGPE9EUIXqxbEqIGR2R8Jlaqchv0iUSlepFmZSEHCOxyhgQ>, consultado el 22 de abril de 2020.

exportadores de petróleo y aquellos que dependen del turismo y las remesas para obtener ingresos⁸².

PROBLEMAS: UN SISTEMA DE GOBERNANZA GLOBAL DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA FRAGMENTADO, INCOHERENTE Y CARENTE DE COMPROMISOS VINCULANTES

La eliminación del hambre debiera considerarse como un objetivo primordial de todos los Estados de la comunidad internacional, ya que es un problema mundial cuyos riesgos y amenazas son complejos, interdependientes y no conocen de fronteras⁸³. Como sucede con otros problemas que trascienden las fronteras y que requieren una gestión internacional, se ha ido conformando un sistema de gobernanza global de la seguridad alimentaria desde hace décadas. Cuando hablamos de sistema de gobernanza nos referimos al conjunto de instituciones, acuerdos, objetivos, políticas y normas destinados a regular, coordinar y gestionar los temas relativos a la seguridad alimentaria. Sin embargo, como indica PÉREZ DE ARMIÑO, este sistema “adolece de diversos problemas como la fragmentación y descoordinación, la falta de compromisos vinculantes, o la falta de coherencia”⁸⁴.

⁸² FOOD SECURITY INFORMATION NETWORK, “Global Report on Food Crises”, 2020, pp.4-5, disponible en: https://www.fsplatform.org/sites/default/files/resources/files/GRFC_2020_ONLINE_200420_FINAL.pdf, consultado el 22 de abril de 2020.

⁸³ LEGUENE P., “Seguridad Alimentaria y gobernanza ante los nuevos desafíos globales”, *Op.Cit.*, p.3.

⁸⁴ Para más información sobre estas afirmaciones véanse: PÉREZ DE ARMIÑO K., “La Gobernanza global de la Seguridad Alimentaria: debilidades, disparidades e iniciativas de reforma”, en PONS RAFOLS X., *Alimentación y Derecho Internacional*, *Op.Cit.*, pp. 83-115; DE SCHUTTER O., “Reflexiones sobre el proceso de reforma” en IEH, *Hacia una nueva gobernanza de la Seguridad Alimentaria*, Instituto de Estudios del Hambre y Campaña “Derecho a la Alimentación”, Madrid, 2010, pp.76-83; MCKEON N., *Global Governance for World Food Security: A Scorecard Four Years After the Eruption of the “Food Crisis”*, Heinrich-Böll-Stiftung, Berlín, 2011, pp.6-20; CLAPP J. and COHEN M.J., *The Global Food Crisis, Governance Challenges and Opportunities*, Wilfrid Laurier University Press, Ontario, 2009, pp.1-10; SHAW D. J., *Global food and agricultural institutions*, Routledge, New York, 2008, p.209; ROSENBERG D., “Le droit à la sécurité alimentaire: réponses et non réponses du droit international”, en COLLART DUTILLEUL F., et BRÉGER T., *Penser une démocratie alimentaire*, Volume I, Inida, Costa Rica, 2013; CENTER ON INTERNATIONAL

Se habla de fragmentación en el sentido de que en el sistema de gobernanza de la seguridad alimentaria están implicados una gran variedad de actores diferentes, públicos y privados, internacionales, regionales y nacionales. Entre los privados se encuentran por ejemplo las empresas transnacionales agroalimentarias y las diferentes ONGs. Entre los actores públicos, como los Estados, nos encontramos además con más de una treintena de organizaciones multilaterales de alcance global pero también diversos foros constituidos por grupos determinados de Estados.

La mayoría de las organizaciones multilaterales implicadas a este respecto forman parte del Sistema de Naciones Unidas, como podrá analizarse en el siguiente capítulo de este trabajo, abarcando tanto a las agencias especializadas en la materia (FAO, Programa Mundial de Alimentos, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola) como a otras con una implicación colateral (OMS, Unicef, ACNUR, OIT, FMI).

Al margen de Naciones Unidas, las organizaciones financieras internacionales de *Bretton Woods*, sobre todo el Banco Mundial, han asumido un papel cada vez más relevante en la gobernanza del campo alimentario. Igualmente relevante es el papel de la OMC, como foro interestatal de negociación de las normas sobre el comercio agroalimentario. Además, otras muchas instituciones internacionales están encargadas de determinados aspectos específicos o técnicos con incidencia en la seguridad alimentaria⁸⁵.

La incoherencia del sistema de gobernanza surge a causa del elevado número de actores que intervienen en el sistema agroalimentario, los cuales presentan “diferencias o disparidades en relación a su mandato, fondos,

COOPERATION , “Global Governance and Food Security as Global Public Good”, Hans Page, New York University, 2013, disponible en: http://cic.nyu.edu/sites/default/files/page_global_governance_public_good.pdf, consultado el 4 de marzo de 2020.

⁸⁵ Como por ejemplo la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA, por sus siglas en inglés), que ofrece asesoramiento científico independiente sobre los riesgos, existentes o emergentes, relacionados con los alimentos. Su asesoramiento se aplica en la legislación y las políticas europeas y, de este modo, contribuye a proteger a los consumidores ante los riesgos en la cadena alimentaria.

ámbito geográfico de actuación, orientación ideológica (grado de asunción o no de los preceptos neoliberales) y el modelo agroalimentario que postulan⁸⁶. Estas disparidades generan un sistema que adolece de falta de coordinación y de coherencia, en el cual frecuentemente los actores implicados (agencias, organizaciones multilaterales, Estados, empresas, etc.) actúan primando sus propias áreas de especialización o intereses, sin desarrollar alianzas holísticas o coordinadas que son necesarias para ofrecer un adecuado tratamiento de la seguridad alimentaria de manera más global⁸⁷.

De hecho, a pesar de la proliferación de mecanismos mundiales desde la crisis alimentaria de 2008, el sistema internacional continúa luchando con la integración de las políticas internacionales y nacionales, y adolece de una falta de coordinación especialmente con el sector privado⁸⁸.

Como indica MCKEON, la toma de decisiones sobre las políticas de seguridad alimentaria, a niveles global, regional, o nacional, es un “laberinto debido al solapamiento de los mandatos, la variedad entre sus estructuras de poder y las prioridades que mueven sus acciones”⁸⁹. Por ejemplo, las políticas como las relativas a la reducción de la pobreza, la salubridad de los alimentos o la salud pública no están bien coordinadas ni suficientemente reguladas a nivel internacional, pues el desarrollo normativo no ha seguido el ritmo a la integración de los mercados mundiales⁹⁰.

⁸⁶ PÉREZ DE ARMIÑO K., “La Gobernanza global de la Seguridad Alimentaria: debilidades, disparidades e iniciativas de reforma”, *Op.Cit.*, p.93.

⁸⁷ Según el antiguo Relator de Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación “la tendencia de cada una de estas organizaciones ha sido la de concentrar sus esfuerzos en priorizar su propia área de especialización sin desarrollar las alianzas necesarias para tratar los temas de manera global”. DE SCHUTTER O., “Reflexiones sobre el proceso de reforma” en IEH, *Hacia una nueva gobernanza de la Seguridad Alimentaria*, *Op.Cit.*, p.79.

⁸⁸ CENTER ON INTERNATIONAL COOPERATION, “Global Governace and Food Security as Global Public Good”, *Op.Cit.*, p. 4.

⁸⁹ MCKEON N., *Global Governance for World Food Security*, *Op.Cit.*, p.10.

⁹⁰ PÉREZ DE ARMIÑO K., “La Gobernanza global de la Seguridad Alimentaria: debilidades, disparidades e iniciativas de reforma”, *Op.Cit.*, p.94.

De acuerdo con SHAW, la falta de coordinación es un problema incluso dentro del Sistema de Naciones Unidas, que cuenta con una veintena de organizaciones internacionales implicadas en la materia con un enfoque muy sectorializado⁹¹.

Más relevante aún puede ser el hecho de que a la gobernanza global en la materia le falta un enfoque holístico, multisectorial y coherente, con un marco que integre los diferentes ámbitos pertinentes de la seguridad alimentaria, como son: la agricultura, la salud, el comercio, el medio ambiente. En este sentido hay que señalar que la FAO está desprovista de competencias en dos ámbitos cruciales para la seguridad alimentaria. El ámbito financiero está en manos de las instituciones financieras de *Bretton Woods* y el comercio alimentario en las de la OMC. Estas instituciones ejercen así una fuerte incidencia en la seguridad alimentaria pero sin que esta constituya su misión, por lo que la prioridad de su gestión radica en otros intereses que, con frecuencia, pueden entrar en colisión con aquella y con el derecho a la alimentación⁹².

En este sentido, PÉREZ DE ARMIÑO alude a la ausencia de una “organización central que disponga de suficiente autoridad sobre el conjunto del sistema, capaz de marcar políticas firmes y forzar su implementación por los actores”⁹³.

En cuanto a la carencia de compromisos vinculantes basta recordar que, de hecho, los compromisos fijados en las reuniones y cumbres internacionales sobre la alimentación no son vinculantes, y tampoco hay una instancia multilateral que haga seguimiento del cumplimiento por parte de cada una de las partes implicadas, de cada uno de los Estados que lo suscriben. En este sentido, las políticas globales en materia de seguridad alimentaria no disponen de la llamada “rendición de cuentas”, es decir, de un órgano multilateral que haga seguimiento de su cumplimiento

⁹¹ SHAW D. J., *Global food and agricultural institutions*, Routledge, New York, 2008, p.209.

⁹² BURNETT K., “Navigating the Land Between Religions: New Perspectives on the Fair Trade and Food Sovereignty Movement Strategies to Challenge International Trade Governance”, Doctoral Thesis, University of Waterloo, Ontario, Canada, 2017, pp. 22-37.

⁹³ PÉREZ DE ARMIÑO K., “La Gobernanza global de la Seguridad Alimentaria: debilidades, disparidades e iniciativas de reforma”, *Op.Cit.*, p.95.

por cada Estado, de modo que los acuerdos se pueden incumplir por falta de voluntad política. Así, pues, MARTÍN LÓPEZ, considera que “de seguir la línea continuista de políticas y acciones hasta la fecha, no se podrá eliminar la inseguridad alimentaria en el mundo y conseguir el objetivo segundo⁹⁴ de Desarrollo Sostenible marcado para el 2030”. Por tanto, la no exigibilidad jurídica hará tomar el compromiso “de forma pausada y sin prisas”⁹⁵.

En este sentido, la posible coherencia de la gobernanza de la seguridad alimentaria debería tener como base el derecho humano a la alimentación⁹⁶, para guiar el hilo de las actuaciones: qué acciones, políticas o acuerdos internacionales son coherentes con este derecho humano y cuáles no. Ello dotaría al sistema de gobernanza de mayor consistencia jurídica y por tanto podría reforzar la exigibilidad de determinados compromisos a los tres niveles: internacional, regional y nacional⁹⁷.

El Profesor MARTÍN LÓPEZ incluso llega a aludir la necesidad de que el derecho a la alimentación se convierta en una norma de *ius cogens*. Según este profesor, “ello podría hacerse por una Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, instrumento más fácil de conseguir que la adopción de un Tratado. Lograr esta consideración sería un avance en este fortalecimiento, pudiendo servir como control de legalidad frente a posteriores desarrollos normativos en todos los campos del Derecho Internacional que pudieran afectar o tocar a este derecho. Sería, conforme al artículo 53 de la convención de Viena de 1969 sobre el

⁹⁴ El Objetivo segundo de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible consiste en “poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible”.

⁹⁵ MARTÍN LÓPEZ M.A., “El Derecho a la Alimentación ante los riesgos del futuro”, en FERNÁNDEZ SÁNCHEZ P.A. (Ed.), *Riesgos y Amenazas para la Seguridad Humana*, Monográfico, *Araucaria*, 2017, p.92.

⁹⁶ Derecho reconocido en el Pacto Internacional de Derecho Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), que ha sido ratificado por 167 Estados:

https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3&chapter=4&lang=en, consultado el 4 de marzo de 2020.

⁹⁷ LEGUENE P., “Seguridad Alimentaria y gobernanza ante los nuevos desafíos globales”, *Op.Cit.*, p.4.

Derecho de los Tratados, nulo todo Tratado que, en el momento de su celebración esté en oposición con este derecho”⁹⁸. Coincidiendo con esta postura, el Profesor ROSENBERG, entiende que el elevar el derecho a la seguridad alimentaria de rango, a la consideración de norma imperativa, sería contribuir a garantizar de manera más eficaz y efectiva el ejercicio y disfrute de este derecho⁹⁹.

Siguiendo esta línea, la Relatora Especial de Naciones Unidas para el derecho a la alimentación, la Sra. ELVER, pide también que se observe el derecho a la alimentación mediante la aprobación de políticas y de legislaciones y que se cree una estructura institucional que haga posible la aplicación de este derecho¹⁰⁰. En este sentido, la aprobación en el año 2008 del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹⁰¹, que establece un mecanismo de denuncias individuales por violaciones a los derechos que contempla (donde se incluye el derecho a la alimentación), es un tímido avance.

Por su parte, a diferencia de lo ocurre en otros ámbitos del Derecho Internacional, como el medioambiental o el de los conflictos armados,

⁹⁸ MARTÍN LÓPEZ M.A., “El Derecho a la Alimentación ante los riesgos del futuro”, *Op.Cit.*, pp.301-302

⁹⁹ ROSENBERG D., “Le droit à la sécurité alimentaire: réponses et non réponses du droit international”, en COLLART DUTILLEUL F., et BRÉGER T., *Op.Cit.*, p.5-6, disponible en: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00930208/document>, consultado el 4 de marzo de 2020.

¹⁰⁰ ELVER H., “El acceso a la justicia y el derecho a la alimentación: el camino a seguir”, Informe presentado ante el Consejo de Derechos Humanos en el 28º período de sesiones, A/HRC/28/65, 12 enero 2015, disponible en: http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session28/Documents/A_HRC_28_65_sp.doc, consultado el 4 de marzo de 2020. En el citado Informe, ELVER, en el párrafo 29, recalca la importancia de la rendición de cuentas a nivel internacional, regional y nacional como factor fundamental para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la alimentación y el cumplimiento de las obligaciones correlativas. Prosigue afirmando que “en el plano nacional, es imperativo que se establezcan principios constitucionales y leyes marco como medio de proporcionar una estructura institucional adecuada para asegurar la observancia progresiva del derecho a la alimentación”.

¹⁰¹ España lo ha ratificado junto a 22 Estados más. Véanse: <https://www.boe.es/boe/dias/2013/02/25/pdfs/BOE-A-2013-2081.pdf>, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3-a&chapter=4&lang=en, consultados el 4 de marzo de 2020.

donde contamos con Convenios y Protocolos que fijan compromisos explícitos de los Estados Partes para conseguir determinados acuerdos globales o medidas, en materia de seguridad alimentaria no existe ningún Convenio Internacional. En este sentido, MACMILLAN y VIVERO han propuesto la elaboración de un Tratado como instrumento que permitiría avanzar en la erradicación del hambre¹⁰².

El problema que nos encontramos es que la seguridad alimentaria es un objetivo multisectorial que depende del grado de desarrollo adecuado de otras políticas y sectores, tales como el económico, educativo, sanitario, medioambiental, etc., y normalmente esas políticas o sectores no contemplan, dentro de sus objetivos, la finalidad de la seguridad alimentaria, por lo que esta puede quedar desprotegida¹⁰³, de ahí el sentido de elaborar un Convenio sobre seguridad alimentaria propiamente dicho, que aporte mayor seguridad jurídica y armonización de las obligaciones en este sentido.

¹⁰² Véase: MACMILLAN A. y VIVERO J.L., "The Governance of Hunger. Innovative Proposals to Make the Right to be Free from Hunger a Reality", en MARTÍN LÓPEZ M.A. y VIVERO J.L. (Eds.) *New Challenges to the Right to Food*, Huygens, Barcelona, 2011, pp. 5-10.

¹⁰³ Por ejemplo, el profesor ESQUINAS considera que en nuestro sistema agroalimentario actual "la producción de alimentos está concentrada cada vez más en menos manos de las multinacionales y gestionado por aquellas". El profesor ofrece un dato relevante al afirmar que "producimos un 60% más de los alimentos que necesitamos, pero cada día 40.000 personas mueren de hambre" con lo cual no es osado considerar que "este sistema actual no es eficiente, ni justo, ni sostenible". Un lema conocido que ha sido adoptado por el profesor ESQUINAS es el que anima a los ciudadanos a ejercer presión social ante esta situación mediante la elección de comprar alimentos que no procedan de la agroindustria. El lema es: "Transformemos nuestro carro de la compra en un carro de combate". Para él, una de las soluciones sería producir más a nivel local, acercar la producción al consumo y evitar, por ejemplo, lo que ocurre hoy en España donde el alimento medio recorre un promedio de 2.500 kilómetros antes de llegar a nuestras bocas. Véase: ESQUINAS J.: "Especular con los alimentos es un crimen. Pero es completamente legal", Entrevista realizada por MORENO A., en marzo de 2017, disponible en: <https://www.carrodecombate.com/2017/03/15/jose-esquinas-especular-con-los-alimentos-es-un-crimen-pero-es-completamente-legal/> y ESQUINAS J.: "El hambre está en la raíz de muchos otros problemas", Entrevista realizada por SANCHÉZ SALCEDO J., en Mundo Negro, abril 2017, disponible en: <http://mundonegro.es/irreversibles-jose-esquinas-hambre-esta-la-raiz-muchos-otros-problemas/>, consultados el 4 de marzo de 2020.

El Profesor COLLART-DUTILLEUL¹⁰⁴, en una entrevista personal que tuvimos con él, aprovechando su paso por el programa de doctorado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla el 17 de febrero de 2018, aludía a este problema. El profesor argumentaba que la seguridad alimentaria dependía del desarrollo de otras políticas y acuerdos internacionales, al ser un objetivo transdisciplinar, pero el problema surgía cuando esas políticas, o acuerdos, no incorporaban el objetivo de la seguridad alimentaria o no la tenían en cuenta, por lo que esta quedaba sin implantación en la práctica. Algo con lo que estamos de acuerdo, por lo que las posibles soluciones podrían iniciarse mediante dos vías: o bien crear un Tratado Internacional de Seguridad Alimentaria que codifique obligaciones jurídicas para los Estados que lo ratifiquen, o bien las Directrices Voluntarias del Derecho a la Alimentación¹⁰⁵ (que contienen medidas de seguridad alimentaria como vías para la realización de este derecho) se enmarquen en compromisos obligatorios que estén coordinados y supervisados por un Comité al que se le otorguen estas competencias, para que exista mayor coherencia en las medidas que adopten los Estados a nivel interno para este fin. Esto último parece coincidir con la postura de ELVER, que aboga por que se cree una estructura institucional que haga posible la aplicación de este derecho.

Por tanto, coincidiendo con la opinión de la doctrina mencionada, la sociedad internacional se enfrente a nuevos desafíos de seguridad alimentaria, que trascienden las fronteras y que son más complejos de lo que nuestras instituciones multilaterales y nacionales son actualmente capaces de manejar. El hecho de que la garantía de seguridad alimentaria global requiera ir más allá de las meras mejoras en la maquinaria institucional del sistema de gobernanza, alcanzar el “*Hambre Cero*”, como Objetivo de Desarrollo Sostenible, también exige afrontar estas cuestiones. El sistema de gobernanza es una cuestión importante a tener en cuenta en la medida en que se configura como un ámbito político en el que se discuten valores, principios, teorías, diferentes intereses, que

¹⁰⁴ Correo electrónico: Francois.Collart-Dutilleul@univ-nantes.fr

¹⁰⁵ Aprobadas por el Consejo de la FAO en su 127º período de sesiones. Estas Directrices voluntarias serán analizadas posteriormente a lo largo de este trabajo.

pueden dar origen a la creación de una Convención referente a la seguridad alimentaria.

CUESTIONES ACTUALES: LOS NUEVOS RIESGOS Y AMENAZAS DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

Dada la ambición, en cuanto a fines, que acoge el concepto de seguridad alimentaria, resulta obvio decir que muchos son los factores o causas que, potencialmente o de hecho, generan inseguridad alimentaria. Estos factores son múltiples, complejos, pueden presentar una interrelación entre los mismos -que agravarían su peligrosidad- y también varían de una región a otra, de un Estado a otro e incluso entre comunidades de un mismo territorio. Además, los escenarios de futuro en los que aparecen los nuevos riesgos y amenazas para la seguridad alimentaria hacen el reto del “*Hambre Cero*” un tanto complejo.

Pasamos a comentar algunos de los nuevos riesgos o amenazas más evidentes para la seguridad alimentaria en el marco de los nuevos escenarios internacionales.

El **aumento de la población mundial** es un factor a tener en cuenta sobre la demanda de los alimentos y su repercusión en la estabilidad de la seguridad alimentaria. En este sentido, para el año 2050 se prevé que la población mundial aumentará y alcanzará casi los 9.700 millones de personas¹⁰⁶. Esto supone que la demanda de alimentos básicos aumentará en torno a un 50%, en comparación con la media actual, intensificando la presión sobre unos recursos naturales que ya escasean¹⁰⁷. El cambio climático, además, “afectará a todos los aspectos de la producción alimentaria”¹⁰⁸. Se prevé una mayor variabilidad de las lluvias y un

¹⁰⁶ FAO, “The future of food and agriculture – Trends and challenges”, Roma, 2017, p. 11, disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i6583e.pdf>, consultado el 5 de marzo de 2020. Este crecimiento previsto se concentrará probablemente en África y en el sur de Asia, así como en las ciudades.

¹⁰⁷ FAO, “La agricultura mundial en la perspectiva del año 2050”, Cómo alimentar al mundo 2050, Informe Foro de Expertos de Alto nivel, Roma, 2009, disponible en: http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/docs/Issues_papers/Issues_papers_SP/La_agricultura_mundial.pdf, consultado el 5 de marzo de 2020.

¹⁰⁸ FAO, “The future of food and agriculture – Trends and challenges”, *Op.cit.*, p.39.

aumento de la frecuencia de las sequías e inundaciones. Además, la emergencia de los biocombustibles puede también contribuir a este aumento de la demanda agrícola¹⁰⁹, dependiendo principalmente de los precios de la energía y de las políticas gubernamentales.

Aunque el ritmo de crecimiento de la población mundial es inferior al de décadas anteriores, la tensión producida entre el aumento de la demanda agrícola y la menor disponibilidad de los recursos naturales, más los efectos del cambio climático, hace repensar la idea de que la capacidad natural del mundo para alimentar a una población mundial creciente pueda quedar en entredicho¹¹⁰. Asimismo, urge la necesaria disminución del desperdicio de alimentos por los Estados desarrollados¹¹¹. A medida que la población mundial crece y los ingresos en los Estados pobres aumentan, también lo hará la demanda de alimentos, ejerciendo una presión adicional sobre la producción sostenible de alimentos, como

¹⁰⁹ La expansión del mercado mundial de los biocombustibles puede causar un aumento de los precios de los alimentos básicos, como el arroz, el trigo, el maíz o el mijo. Este aumento afecta a la capacidad de compra de los Estados en desarrollo que sean importadores netos de alimentos. De esos alimentos básicos, el maíz y el trigo se utilizan actualmente para la producción a gran escala de biocombustibles, como el etanol. Véase: TENENBAUM D.J., "Food vs. Fuel: Diversion of Crops Could Cause More Hunger", *Environmental Health Perspectives*, V.116 (6), 2008, pp. 254-257, disponible en: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2430252/>, consultado el 5 de marzo de 2020.

¹¹⁰ Alimentar de forma adecuada a la población mundial también significaría producir el tipo de alimentos que faltan para garantizar la seguridad nutricional y la utilización sostenible de los recursos. Sin embargo, la FAO estima que la demanda de alimentos está cambiando hacia un mayor consumo de carne y productos lácteos, así como a otros alimentos de producción intensiva, lo que tiene serias repercusiones en el uso sostenible de los recursos naturales. Véase: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), "El mercado emergente de biocombustibles: consecuencias normativas, comerciales y de desarrollo", UNCTAD/DITC/TED/2006/4, Nueva York y Ginebra, 2006, pp.38-39, disponible en: http://unctad.org/es/Docs/ditcted20064_sp.pdf, consultado el 5 de marzo de 2020.

¹¹¹ En torno a un tercio de la producción de los alimentos destinados al consumo humano se pierde o desperdicia en todo el mundo, lo que supone aproximadamente unos 1.300 millones de toneladas al año. Esta situación supone que los recursos destinados a la producción de esos alimentos desperdiciados y las emisiones de gases de efecto invernadero causadas para la producción de aquellos son en vano. Véase: FAO, "Pérdidas y Desperdicio de Alimentos en el Mundo: Alcance, Causas y Prevención", Estudio realizado para el Congreso Internacional *Save Food*, en Düsseldorf, Alemania, 2011.

se ha establecido anteriormente. En este contexto hay que destacar los problemas medioambientales que agravan el problema.

El **cambio climático** agrega un desafío adicional, ya que los cambios en la temperatura y las precipitaciones amenazan la productividad agrícola y la capacidad de alimentar a la población mundial¹¹². Una de las consecuencias negativas del cambio climático es el perjuicio que provoca en la seguridad alimentaria. De hecho, los sistemas agrícolas están ya sufriendo los efectos de las bruscas variaciones del clima, las cuales afectan a la accesibilidad, disponibilidad y estabilidad de la seguridad alimentaria.

Antes de la aprobación del Acuerdo de París sobre el cambio climático, ya el Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas anunciaba la creación de un índice de vulnerabilidad de la inseguridad alimentaria y el cambio climático¹¹³, alentando que si no se reducen las emisiones de CO₂ el hambre se disparará para el año 2080. Sin embargo, hay que tener cuidado con sólo aumentar la producción de alimentos al coste que sea, ya que los datos muestran que el actual modo de producción agroindustrial, intensivo y mecanizado, tiene importantes implicaciones también en la emisión de gases efecto invernadero causantes del cambio climático. Hay estimaciones que sitúan a la producción agrícola en un 35% del total de este aporte de gases¹¹⁴. El problema, por tanto, es

¹¹² Véase: NELSON G.C., ROSEGRANT M.W., PALAZZO A., GRAY I., INGERSOLL C., ROBERTSON R.D., TOKGOZ S., ZHU T., SULSER T.M., RINGLER C., MSANGI S., YOU L., *Food security, farming, and climate change to 2050: scenarios, results, policy options*, IFPRI Research Monograph, Washington D.C., 2010, disponible en:

<http://www.ifpri.org/publication/food-security-farming-and-climate-change-2050> , consultado el 5 de marzo de 2020.

¹¹³ PMA, “Una nueva herramienta de investigación muestra como la acción climática determina el riesgo de hambre, para bien o para mal”, Noticia en el portal web, 2015, disponible en:

<http://es.wfp.org/Una-nueva-herramienta-de-investigacion-muestra-como-la-accion-climatica-determina-el-riesgo-de-hambre-para-bien-o-para-mal> , consultado el 5 de marzo de 2020.

¹¹⁴ AGENCIA EUROPEA DEL MEDIO AMBIENTE, “La agricultura y el cambio climático”, 2015, disponible en: <https://www.eea.europa.eu/es/senales/senales-2015/articulos/la-agricultura-y-el-cambio-climatico>, consultado el 5 de marzo de 2020.

complejo y la solución tiene necesariamente que requerir de cambios estructurales¹¹⁵.

Hay que tener en cuenta además que el impacto del cambio climático no será uniforme en todo el mundo y en términos de producción de alimentos, algunas regiones se verán más afectadas que otras. Por ejemplo, debido al aumento del nivel del agua de mar, como consecuencia del cambio climático, algunas áreas costeras se inundarán y ya no estarán disponibles para el uso agrícola; asimismo, el calentamiento global reducirá aún más los glaciares en las montañas altas, que son una fuente clave de agua dulce y esencial para la agricultura de riego, la cría de animales y la acuicultura en muchas regiones.

Según la FAO, en ciertos casos, los efectos negativos del cambio climático y sus consecuencias pueden obligar o incitar a los grupos vulnerables, que no poseen alimentos, a llevar a cabo estrategias de supervivencia negativas, como las actividades ilegales o el apoyo a grupos armados, como se ha podido observar en el noreste de Nigeria, en Guatemala, El Salvador y Honduras¹¹⁶.

Junto al cambio climático, aumenta también la competencia por los recursos naturales para la producción de alimentos y energía a medida que se buscan alternativas bioenergéticas a los combustibles fósiles¹¹⁷. Este hecho favorece la degradación de los recursos naturales. Además, la acuciante demanda de agua por parte de la agricultura intensiva, la industria y las zonas urbanas están agotando los recursos hídricos. Las fuentes de agua subterránea se están agotando rápidamente y “la biodiversidad ha resultado seriamente dañada”.¹¹⁸

Los escenarios para 2050 prevén la pérdida, **el agotamiento y la degradación de los suelos fértiles** y las reservas de agua así como la **pérdida**

¹¹⁵ MARTÍN LÓPEZ M.A., “El Derecho a la Alimentación ante los riesgos del futuro”, *Op.Cit.*, p.297.

¹¹⁶ FAO, FIDA, UNICEF, PMA, OMS, “El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo. Fomentando la resiliencia climática en aras de la seguridad alimentaria y la nutrición”, FAO, Roma, 2018, p.93.

¹¹⁷ FAO, “The future of food and agriculture – Trends and challenges”, *Op.Cit.*, p.30.

¹¹⁸ *Ibidem*.

de biodiversidad, socavando las capacidades nacionales y mundiales necesarias para mejorar la seguridad alimentaria y reducir la pobreza¹¹⁹. Las causas de la disminución de la calidad y cantidad de los recursos naturales devienen de variados factores, como por ejemplo¹²⁰:

- Sobreexplotación¹²¹ y contaminación de los recursos naturales;
- Variabilidad climática y desastres naturales (inundación de áreas costeras, precipitaciones inestables, inundaciones en otras partes, sequías prolongadas, etc.);
- Conflictos civiles, expansión de infraestructuras para la extracción de minerales, desplazamientos forzosos de población;
- Crecimiento de la población y aumento de las tasas de urbanización;
- Cambios en los patrones de consumo (como el crecimiento en el consumo de carne), que requieren una producción más intensiva en uso de la tierra;
- Producción de bioenergía;

¹¹⁹ Véase: BEHNASSI M., POLLMANN O., GUPTA H. (Eds.), *Climate Change, Food Security and Natural Resource Management: Regional Case Studies from Three Continents*, Springer, Switzerland, 2019.

¹²⁰ CENTER ON INTERNATIONAL COOPERATION, "Global Governance and Food Security as Global Public Good", *Op. Cit.*, pp.7-8.

¹²¹ Entre ellas la deforestación. Los bosques no solo son uno de los recursos naturales más valiosos, sino también cruciales para garantizar condiciones dignas para todos los organismos vivos. Sin embargo, la velocidad a la que nuestro planeta está siendo despojado de su cubierta forestal es alarmante. La FAO estima que más 13 millones de hectáreas de bosques son destruidos por la actividad humana cada año. El crecimiento demográfico, la expansión del uso agrícola intensivo de la tierra y la tala indiscriminada se combinan para llevar a muchos bosques al borde de la extinción. La deforestación destruye la biodiversidad y los hábitats naturales y degrada los recursos naturales. En los Estados en desarrollo 1.600 millones de personas dependen de los bosques para obtener alimentos, combustibles y medios de subsistencia. El valor económico real de los bosques es mucho mayor que los beneficios a corto plazo de la tala. A largo plazo, la pérdida de biodiversidad, hábitat y recursos naturales afectará a la producción de alimentos tanto en los Estados desarrollados como en desarrollo. Véanse: LIPPER L., "Forest degradation and food security", *Unasylva* - No. 202 - Forests, food security and sustainable livelihoods, FAO, Rome, 2000; MARCOUX A., "The Effects of Deforestation on Food Security", Course HH-NURS4546-C, Scribd, December 2015, disponible en: <https://es.scribd.com/document/305407712/The-Relationship-of-Deforestation-and-Food-Security>, consultado el 5 de marzo de 2020.

- Aumento de la demanda de alimentos para la exportación como resultado de la globalización y consecuente disminución de la producción agrícola local sostenible.

Como indica MARTÍN LÓPEZ, el aumento de la población junto a la degradación de los recursos naturales hace aparecer la sombra del fantasma maltusiano, esto es, la idea de que el mundo no será capaz de alimentar a tanta población¹²².

En este marco de los nuevos escenarios de la seguridad alimentaria hay que hacer mención también a los **acaparamientos de tierras**, fundamentalmente llevados a cabo por empresas multinacionales, como factores que perjudican los recursos naturales y la seguridad alimentaria.

Actualmente, el acaparamiento de tierras, o *land grabbing* por su denominación en inglés, se presenta como un factor de inseguridad alimentaria. Paradójicamente sus negativas consecuencias van a afectar más a la seguridad alimentaria de aquellos Estados en desarrollo que han venido presentando crisis alimentarias periódicas, ya que son los que curiosamente presentan un mayor índice de “acaparamiento de tierras”.

El concepto de acaparamiento de tierras describe la compra o apropiación mediante *leasing* de grandes extensiones de terreno fértil por parte de entidades públicas o privadas; se trata de un fenómeno que creció de forma significativa a partir de la crisis mundial económico-alimentaria de los años 2007 y 2008. Hoy día la superficie total de terreno “acaparamado” asciende a millones de hectáreas y continúa creciendo de un modo apabullante. Es imposible dar con exactitud cifras exactas, ya que de muchos acuerdos o contratos sobre tierras simplemente no se informa, o tienen lugar en secreto o los medios de comunicación no los cubren. Recordemos, por ejemplo, la revuelta que provocó en los medios de comunicación el acuerdo que contrajo Madagascar por acceder, a puerta cerrada, al arrendamiento de 3,2 millones de hectáreas de tierra a *Dae-woo Logistics* durante 99 años. Por señalar algunas cifras de referencia por ejemplo según el Think Tank californiano Oakland Institute, entre

¹²² MARTÍN LÓPEZ M.A., “El Derecho a la Alimentación ante los riesgos del futuro”, *Op.Cit.*, p.90.

2001 y 2011, algo más de 2.000.000 de kilómetros cuadrados de tierra -una superficie ligeramente mayor que la de México- fueron vendidas o alquiladas en Estados en vías de desarrollo a gobiernos y empresas de los Estados más ricos¹²³. En muchos casos, a expensas de la seguridad alimentaria y de los derechos adquiridos durante décadas por las poblaciones locales.

La transmisión de estas extensas parcelas de terreno a manos de las empresas suele amenazar la seguridad alimentaria de las comunidades locales, su modo de vida en torno a la tierra y sus costumbres. Además pueden perjudicar el medio ambiente y la biodiversidad, ya que suelen favorecer el sistema de los monocultivos intensivos más rentables y el uso de fertilizantes y/o pesticidas químicos para alcanzar altos grados de productividad, a costa de los perjuicios al ecosistema agrícola local¹²⁴. Sin olvidar, claro está, que los acaparamientos de tierras agrícolas también pueden constituir acaparamientos de agua¹²⁵.

Normalmente, las empresas multinacionales inversoras ignoran los intereses de la población autóctona del Estado anfitrión o de acogida (campesinos locales y sus comunidades, pueblos indígenas, etc.). Este

¹²³ Véase: OAKLAND INSTITUTE, "Land Grabbing: All In the Name of Food Security?", sitio web, Estudio informativo, 2012, disponible en: <https://www.oaklandinstitute.org/land-grabbing-all-name-food-security>, consultado el 5 de marzo de 2020.

¹²⁴ Véase: SCHANBACHER W.D., *Food as a Human Right: Combatting Global Hunger and Forging a Path to Food Sovereignty*, Praeger Security International, California, 2019, pp.67-91.

¹²⁵ El acaparamiento de tierras y el de agua están profundamente relacionados. No es probable que los inversores de proyectos agrícolas a gran escala se hagan con las tierras necesarias para sus cosechas sin asegurarse de que el suministro del caudal de agua que hará falta para garantizar la alta productividad de las cosechas sea estable y seguro. Algunos estudios han mostrado cómo este factor relativo al agua es a menudo parte del acuerdo de arrendamiento o de compra entre los inversores y los gobiernos de los Estados anfitriones. El acaparamiento de agua también aparece en los casos en que el agua es el principal objetivo de la inversión, como en los proyectos hidrológicos de producción de energía o en relación con las empresas mineras. Véanse: FRANCO J., y KAY S., "El acaparamiento mundial de aguas". Guía básica, *Transnational Institute*, 2012; BALMASEDA ESPINOSA C.E., "Acaparamiento de agua: hidrocolonialismo y suicidio socio-ambiental", *GRAIN*, 2013; YACOU B., DUARTE B., BOELENS R., *Agua y Ecología Política: El extractivismo en la agroexportación, la minería y las hidroeléctricas en Latinoamérica*, Amsterdam Institute for Social Science Research (AISSR), Quito, Abya-Yala, 2015.

hecho se demuestra observando la manera en que se conducen los proyectos o los contratos de los inversores: la participación popular no se tiene en cuenta en la toma de decisiones de la mayoría de los acuerdos comerciales entre los inversores y los Estados de acogida. Pero la consecuencia más negativa con respecto a la seguridad alimentaria es que el fenómeno de los acaparamientos de tierras por las empresas multinacionales está transformando la estructura agraria, está desplazando a los pequeños productores locales y está reforzando la agroindustria en la mayoría de los casos. Vimos en el epígrafe 1.1 que la seguridad alimentaria requiere, como uno de sus pilares, la estabilidad en la producción de los alimentos. Obviamente, toda producción intensiva e insostenible de los recursos naturales (de los cuales obtenemos los alimentos) en aras de intereses puramente económicos, por las empresas, comprometerá las necesidades alimentarias de las generaciones futuras. Con ello se afecta al desarrollo sostenible y se menoscaba el pilar de la estabilidad de la seguridad alimentaria¹²⁶.

Junto al aumento de la población, las consecuencias del cambio climático, la degradación de la biodiversidad y el acaparamiento de tierras, podemos hacer mención a cuatro factores más que constituyen claras amenazas para la seguridad alimentaria. Todos ellos interrelacionados entre sí: la pobreza, los conflictos, la desestructuración del Estado y la pandemia del COVID-19.

Hay que destacar que la **pobreza** y la inseguridad alimentaria son dos fenómenos que guardan una relación directa. Actualmente la pobreza se puede considerar como un indicador principal de inseguridad

¹²⁶ En este aspecto del desarrollo sostenible, cabe recordar que además estas prácticas agrícolas de la agroindustria agravan los efectos del cambio climático, ya que los métodos agrícolas y forestales intensivos se constituyen como una fuente antropogénica de gases responsables del efecto invernadero y contribuyen en gran medida a otros tipos de contaminación del aire y del agua. También son una de las principales fuentes de contaminación del agua por nitratos, fosfatos y plaguicidas, y se configuran asimismo como causas de la pérdida de biodiversidad del mundo. Véase: UN.Doc., A/HRC/34/48, 24 de enero de 2017, Informe de la Relatora Especial sobre el Derecho a la Alimentación, “Repercusiones negativas de los plaguicidas en los derechos humanos”, pp.4-22.

alimentaria¹²⁷, en la medida en que las personas más pobres son las que tienen más dificultades para acceder a los alimentos básicos. Esto ya lo puso de manifiesto Boutros-Ghali, el antiguo Secretario General de Naciones Unidas, en su “Un Programa de Paz” (1992) en el que dejó constancia de que las diferencias, cada vez mayores, entre ricos y pobres, provocan la diseminación de la pobreza, las enfermedades y el hambre¹²⁸. De hecho, es en los Estados más pobres donde se aprecia una mayor dificultad para alcanzar los parámetros de seguridad alimentaria, debido a la escasez de recursos financieros para adquirir alimentos y a los problemas de salud que las personas más pobres presentan. En este sentido, la pobreza aumenta la vulnerabilidad para conseguir el acceso a los alimentos por parte de la población que la sufre. Esta idea ya fue avalada por el profesor SEN, que ya hemos nombrado a lo largo de este trabajo, quien consideraba en su clásica obra *Poverty and Famines* que la simple disponibilidad de alimentos en el mercado no es suficiente para garantizar la seguridad alimentaria, ya que las personas pobres pueden no disponer de recursos financieros para acceder a los alimentos disponibles¹²⁹. De hecho, la mayoría de las hambrunas graves documentadas en la obra de SEN, desde la gran hambruna de Bengala de 1941 hasta las hambrunas sahelianas de los años setenta, ocurrieron cuando había suficientes alimentos en el mercado.

Datos oficiales demuestran que el hambre crece entre los Estados en desarrollo y también entre las bolsas de pobreza incluidas en los Estados

¹²⁷ GASCA ZAMORA J., “Los cruces entre la pobreza y la seguridad alimentaria”, en TORRES TORRES F., TRÁPAGA DELFÍN Y., DELGADILLO MACÍAS J., GASCA ZAMORA J., OCEGUERA PARRA D., ARROYO MORALES N., AGUILAR ORTEGA T., CORTÉS H., *Seguridad alimentaria: seguridad nacional*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas, México, 2003, p.149, disponible en: <http://ru.iiec.unam.mx/1762/>, consultado el 10 de marzo de 2020.

¹²⁸ “Un Programa de Paz”, contenido en las Resoluciones A/47/277 y S/24111 de 17 de junio de 1992, p. 4, disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/24111> consultado el 10 de marzo de 2020.

¹²⁹ SEN A., *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford, Clarendon Press, 1981. Véase en parecidos términos: “El hambre no es solamente cuestión de producir más alimentos. El Premio Nobel Amartya Sen pide en la Conferencia de la FAO un enfoque más amplio en la lucha contra el hambre”, 2013, disponible en: <http://www.fao.org/news/story/es/item/178033/icode/> consultado el 10 de marzo de 2020.

desarrollados. La seguridad alimentaria ha empeorado incluso en algunos entornos pacíficos debido a que la desaceleración económica dificulta el acceso de los pobres a los alimentos¹³⁰. En torno al 75 % de los más pobres y hambrientos del planeta viven en zonas rurales y dependen de la agricultura para su subsistencia y seguridad alimentaria¹³¹. Entre ellos se encuentra una gran masa de campesinos mal dotados en medios de producción. Además, los flujos migratorios y el crecimiento demográfico están desplazando, cada vez más, el hambre y la pobreza desde las zonas rurales a las urbanas¹³².

Por otro lado, durante 2018, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas expresó su *profunda preocupación* por “la amenaza de hambruna que pesa actualmente sobre millones de personas en los **conflictos armados**, así como por el número de personas desnutridas en el mundo, que, tras reducirse durante decenios, ha aumentado en los últimos dos años”. Además, el Consejo reconoció “la necesidad de romper el círculo vicioso entre conflicto armado e inseguridad alimentaria”, *reiterando* “su responsabilidad primordial en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y, a este respecto, su compromiso de hacer frente a la inseguridad alimentaria originada por conflictos, en particular la hambruna, en situaciones de conflicto armado”¹³³. Asimismo, durante la sesión en el Consejo de Seguridad, en 2017, en relación con el Mantenimiento de la Paz y Seguridad Internacionales, el Consejo reiteró “su compromiso de trabajar con el Secretario General para seguir todas las posibles vías que lleven a poner fin a los conflictos, incluso abordando sus causas subyacentes de manera inclusiva y sostenible”¹³⁴. Las

¹³⁰ FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF, “El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2017, Fomentando la resiliencia en aras de la paz y la seguridad alimentaria”, *Op.Cit.*, p.1.

¹³¹ FAO, “Trabajo Estratégico de la FAO para reducir la Pobreza Rural”, Roma, 2017, p.4, disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i6835s.pdf>, consultado el 10 de marzo de 2020.

¹³² GARCÉS V, “El Derecho de los Pueblos a La Alimentación”, en *Derecho a la Alimentación y Soberanía Alimentaria*, Cátedra de Estudios sobre Hambre y Pobreza, Oficina de Cooperación Internacional al Desarrollo, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, 2008, p. 96.

¹³³ UN Doc., S/RES/2417 (2018), 24 de mayo de 2018, pp.1-2.

¹³⁴ UN Doc., S/PRST/2017/14, de 9 de agosto de 2017, p.1.

Declaraciones fueron adoptadas en el marco del examen por el Consejo de Seguridad sobre la situación de inseguridad alimentaria de Yemen, Somalia, Sudán del Sur y Nigeria¹³⁵. Estas declaraciones sirven para introducir la siguiente idea: los conflictos afectan negativamente a la seguridad alimentaria, sobre todo los conflictos armados.

Numerosa literatura, basada en evidencias casuísticas, muestra cómo el conflicto¹³⁶ tiene un profundo impacto negativo sobre la seguridad alimentaria, tanto directamente como indirectamente, tanto a medio como a largo plazo¹³⁷. Según la FAO, “la proporción de personas subalimentadas es casi tres veces mayor en los países en conflicto afectados por crisis prolongadas que en otros países en desarrollo”¹³⁸. Por su parte, el Índice Global del Hambre de 2017 (GHI, por sus siglas en inglés), elaborado por el Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI, por sus siglas en inglés), señala que los Estados con

¹³⁵ “A la luz de la amenaza de hambruna sin precedentes que se cierne sobre el Yemen, Somalia, Sudán del Sur y el noreste de Nigeria, que son zonas afectadas por conflictos” [...], el Consejo de Seguridad “reitera su compromiso de trabajar con el Secretario General para seguir todas las posibles vías que lleven a poner fin a los conflictos, incluso abordando sus causas subyacentes de manera inclusiva y sostenible”. *Ibidem*.

¹³⁶ Hoy en día, las guerras civiles o conflictos internos han superado al número de conflictos interestatales o externos entre Estados. En otras palabras, los conflictos entre Estados están disminuyendo y los que se producen dentro de un mismo Estado están aumentando. A su vez, los conflictos locales suelen evolucionar hasta provocar crisis regionales. SUÁREZ SERRANO hace referencia a “las nuevas guerras” o a los “conflictos asimétricos” en su trabajo sobre “La protección del periodismo en los conflictos armados actuales”. Tesis doctoral, 2016, disponible en: <https://hera.ugr.es/tesisugr/26124087.pdf>, consultado el 10 de marzo de 2020. Por su parte, el Programa de Datos de Conflictos de Uppsala (UCDP, por sus siglas en inglés), hace referencia a tres tipologías de conflictos: *State-based conflict*, *Non-state conflict*, *One-sided violence*. UCDP, Department of Peace and Conflict Research, 2018, disponible en: <http://ucdp.uu.se/?id=1>, consultado el 10 de marzo de 2020.

¹³⁷ Por ejemplo, los conflictos pueden causar profundas recesiones económicas, impulsar la inflación y debilitar las finanzas públicas, lo que afecta a los medios de vida de las personas y, por ende, socava la seguridad alimentaria a largo plazo. Véase: HOLLEMAN C., JACKSON J., SÁNCHEZ M.V., VOS R., (Eds.), “Sowing the seeds of peace for food security. Disentangling the nexus between conflict, food security and peace”, Economics Technical Study 2, FAO, Rome, 2017, pp. 28 y ss.

¹³⁸ FAO, “Paz y seguridad alimentaria: invertir en la resiliencia para sostener los medios de vida rurales en situaciones de conflicto”, nota técnica, Roma, 2016, p. 2, disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i5591s.pdf>, consultado el 10 de marzo de 2020.

los niveles más altos de inseguridad alimentaria también son los más afectados por el conflicto¹³⁹. Además los Estados en situación de post-conflicto son un 40% más propensos a recaer en el conflicto, en un intervalo de tiempo de 10 años, si no se combaten los altos niveles de hambre¹⁴⁰. Y es que, a menudo, los comportamientos violentos y el hambre están encerrados en círculos viciosos negativos en los que se “alimentan” el uno del otro¹⁴¹.

Los pilares de la seguridad alimentaria resultan favorecidos cuando existe una buena gobernanza y estabilidad política en un determinado Estado. Y a modo contrario, cuando hay conflictos, desórdenes internos, inestabilidad gubernamental y movimientos de población, la seguridad alimentaria se ve afectada negativamente. La práctica viene mostrando que las crisis prolongadas a menudo ocurren en contextos en los cuales los Estados son incapaces o no están dispuestos a proporcionar servicios básicos o infraestructura necesaria para poder responder a su población¹⁴². Según CHANDLER, si se toman en consideración las dos dimensiones de la seguridad humana: libertad frente a la necesidad y libertad frente al miedo, claramente las mismas no suelen estar garantizadas en los Estados fallidos, y de manera general es en estos donde no se alcanzan las condiciones adecuadas necesarias para garantizarlas, entendidas a partir de sus “conexiones inseparables con la reducción de la pobreza, la buena gobernanza, la construcción de las capacidades estatales y la protección de los derechos humanos”¹⁴³.

¹³⁹ IFPRI, “2017 global hunger index: The inequalities of hunger”, disponible en: <https://www.ifpri.org/publication/2017-global-hunger-index-inequalities-hunger> consultado el 10 de marzo de 2020.

¹⁴⁰ FAO, “Paz y Seguridad Alimentaria: invertir en resiliencia para sostener los medios de vida rurales en situaciones de conflicto”, Roma, 2016, p.16.

¹⁴¹ HOLLEMAN C., JACKSON J., SÁNCHEZ M.V., VOS R., (Eds.), “Sowing the seeds of peace for food security”, *Op.Cit.*, pp. 44 y ss.

¹⁴² MAXWELL D., RUSSO L., ALINOVIB L., “Constraints to addressing food insecurity in protracted crises”, Article from Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America (PNAS), 2012, disponible en: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3411957/>, consultado el 10 de marzo de 2020.

¹⁴³ CHANDLER D., “Review Essay: Human Security: The Dog That Didn't Bark”, *Security Dialogue*, Vol. 39, N° 4, 2008, p.435.

De hecho, es común que en los Estados afectados por crisis alimentarias prolongadas, como Sudán del Sur o Somalia, la gobernanza sea muy débil y el Estado tenga una capacidad limitada o nula para responder a las amenazas que afectan a su población, para mitigarlas o proporcionar un nivel suficiente de protección. Y es que el acceso de las personas a los alimentos se ve con frecuencia alterado cuando el Estado y las instituciones no pueden o no quieren proteger y promover los derechos humanos. Como establece ROTBERG, los Estados se crean para proporcionar lo que este autor denomina “political goods” (bienes políticos) a sus ciudadanos, esto es, salud, educación, oportunidades económicas, seguridad, protección medioambiental, un marco jurídico de seguridad, un sistema judicial que lo administre y una infraestructura básica¹⁴⁴. En casos de **fragilidad estatal**, la inseguridad alimentaria puede acentuarse e incluso auto perpetuarse todavía más cuando la población acaba con todas sus reservas de alimentos, de dinero y de otros activos, y tiene que recurrir a mecanismos no sostenibles de resistencia a fin de satisfacer las necesidades alimentarias básicas. En este sentido, la Organización no Gubernamental *The Fund for Peace*, sitúa a precisamente, en 2017, a Sudán del Sur, Somalia, República Centroafricana, Yemen y Siria entre los Estados que presentan mayor fragilidad, llegando a la situación de “Alerta Muy Alta” (*Very High Alert*)¹⁴⁵. En estos Estados se constata un alto grado de inseguridad alimentaria entre su población, en comparación con los que presentan menor grado de fragilidad, situándose a Finlandia como el Estado menos frágil del mundo.

En el curso del año 2020, el número de personas hambrientas y desnutridas en todo el mundo estaba en incremento, desde 2016, debido a un aumento de los conflictos violentos, los impactos del cambio climático y la desaceleración económica de ciertos Estados. Así lo ponía de manifiesto el último informe de la FAO sobre el estado de la seguridad

¹⁴⁴ ROTBERG R., “Failed States in a World of Terror”, en *Foreign Affairs*, New York, 2002, p.127 y “The New Nature of Nation-State Failure”, *The Washington Quarterly*, 2002, p.87.

¹⁴⁵ FFP “The Fragile States Index 2017”, Washington, D.C., 2017, disponible en: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/951171705-Fragile-States-Index-Annual-Report-2017.pdf>, consultado el 10 de marzo de 2020.

alimentaria en el mundo¹⁴⁶ (2019). La **enfermedad del Coronavirus (COVID-19)**, producida por el virus del SARS-CoV-2, fue declarada oficialmente como pandemia por la Organización Mundial de la Salud (OMS) el 12 de marzo y plantea la amenaza de socavar los esfuerzos de las organizaciones humanitarias y de seguridad alimentaria que buscan revertir estas tendencias alimentarias mundiales.

En la memoria reciente, cada brote importante de enfermedades infecciosas (Ébola, SARS, MERS) ha tenido impactos negativos, directos e indirectos, en la seguridad alimentaria. El ex Director General del Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI), SHENGGGEN FAN, declaraba en marzo de 2020 que la COVID-19 implica una crisis de salud, pero también podría conducir a una crisis de seguridad alimentaria mundial si no se toman las medidas adecuadas¹⁴⁷. La FAO en la misma línea ya ha emitido un comunicado sobre ello, en el que se alerta de que “es preciso adoptar medidas inmediatas para garantizar la continuidad de las cadenas de suministro de alimentos, a nivel nacional e internacional, a fin de mitigar el riesgo de perturbaciones importantes que tendrían consecuencias considerables para todos, en especial para la población más pobre y vulnerable”¹⁴⁸.

La nueva pandemia plantea riesgos importantes para las poblaciones ya vulnerables que viven en Estados con graves déficits de desarrollo, capacidad limitada del gobierno e infraestructura deficiente de sus instituciones de asistencia social. Como hemos advertido anteriormente, la desestructuración del Estado repercute negativamente en el estado de la seguridad alimentaria de su población, al tener una menor capacidad de respuesta ante las crisis alimentarias.

¹⁴⁶ Véase: FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF, “El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2019. Protegerse frente a la desaceleración y el debilitamiento de la economía”, FAO, Roma, 2019.

¹⁴⁷ WFP USA, “COVID-19 and the 5 Major Threats it Poses to Global Food Security”, March 16, 2020, disponible en: <https://www.wfpusa.org/articles/covid-19-and-global-food-security/>, consultado el 17 de marzo de 2020.

¹⁴⁸ FAO, “Nueva enfermedad por coronavirus (COVID-19)”, disponible en: <http://www.fao.org/2019-ncov/es/>, consultado el 25 de marzo de 2020.

A pesar de que el nuevo coronavirus ha tardado en llegar al África subsahariana, la mayoría de los expertos sanitarios están de acuerdo en que su impacto allí es inminente. Hasta finales de abril de 2020, ya 25 Estados de África informaron de casos confirmados de COVID-19. El primer caso en África fue reportado desde Nigeria el 28 de febrero de 2020, el día en el que la OMS elevó su nivel de alerta contra la epidemia a “muy alto”. En esa fecha, en el continente africano ya había una plaga de langostas del desierto, además de otras amenazas, que estaban afectando la seguridad alimentaria de millones de personas¹⁴⁹.

También existe un riesgo considerable para las poblaciones de desplazados y solicitantes de asilo, que carecen de instalaciones médicas adecuadas y además su débil estado nutricional previo influye en la incidencia del virus y en una mayor repercusión de su peligrosidad. La enfermedad COVID-19 ha demostrado ser especialmente mortal para las personas mayores o cuya salud ya estaba previamente comprometida. Esto incluye inevitablemente a las personas que sufren de desnutrición. Los trabajadores sanitarios ya advirtieron que, en el brote del Ébola, la tasa de supervivencia de los pacientes contagiados se vio mermada por el estado nutricional previo al contagio.

Según la OMS, “la salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades”¹⁵⁰. Obviamente, si no se pueden consumir alimentos o los alimentos consumidos no son nutritivos o inocuos, la salud de las personas queda mermada o incluso dañada considerablemente, por lo que hay una menor resistencia inmunológica al impacto de los virus.

Aunque aún no se puedan evaluar específicamente los efectos del brote de la COVID-19 en la economía global (no se sabe cuánto durará el brote, el tipo de políticas que los gobiernos implementarán para responder a la crisis, etc.), lo que es seguro es que se espera una recesión

¹⁴⁹ Noticias ONU, “La plaga de langostas del desierto pone en riesgo la alimentación de millones de personas”, 10 febrero 2020, disponible en: <https://news.un.org/es/story/2020/02/1469391>, consultado el 25 de marzo de 2020.

¹⁵⁰ http://www.who.int/governance/eb/who_constitution_sp.pdf, consultado el 25 de marzo de 2020.

económica a nivel mundial, y que es probable que esto llegue a las economías en desarrollo. En estos contextos, una desaceleración en la economía puede exacerbar la inseguridad alimentaria existente, ya que limita la capacidad de las personas para acceder a alimentos nutritivos de diferentes maneras, incluso a través de una reducción de sus ingresos o una mayor inseguridad laboral. En España mismo lo estamos viendo, las consecuencias económicas de la crisis sanitaria han obligado a muchas familias a acudir a las entidades sociales. El Banco de Alimentos de Madrid cifra en un 20% el aumento de personas que acuden a estos centros para adquirir comida¹⁵¹.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha revisado dramáticamente sus proyecciones para el crecimiento del PIB mundial este año, calificando a la COVID-19 y a sus impactos en los mercados como “la amenaza más grave desde la crisis financiera mundial”¹⁵² en 2008.

La última edición del informe de la FAO sobre el estado de la seguridad alimentaria en el mundo, pone de manifiesto que el declive económico tiene importantes impactos sobre el aumento de la pobreza y la seguridad alimentaria. El hambre ha aumentado en muchos Estados donde la economía se ha desacelerado o contraído, principalmente en Estados de ingresos medios. Por el lado de la demanda, una pérdida de poder adquisitivo causada por la enfermedad podría cambiar los patrones de alimentación de las personas, dando como resultado una peor nutrición. Las denominadas compras de alimentos por pánico, como las que se vieron recientemente en los Estados de todo el mundo, podrían romper la cadena de suministro y causar aumentos en los precios de los

¹⁵¹ CADENA SER, “La asistencia a comedores sociales se dispara por la crisis sanitaria”, 05/04/2020, reportaje elaborado por FONT Lucas, disponible en: https://cadenaser.com/programa/2020/04/05/hora_14_fin_de_semana/1586097361_889342.html, consultado el 10 de abril de 2020; EL PAÍS, “Las colas del hambre y la pobreza inician su escalada en Madrid”, 24/04/2020, disponible en: <https://elpais.com/espana/madrid/2020-04-23/la-pobreza-inicia-su-escalada-cada-dia-viene-gente-nueva-las-colas-son-larguisimas-para-pedir-comida.html>, consultado el 26 de abril de 2020.

¹⁵² Véase: Perspectivas económicas provisionales de la OCDE, marzo 2020 Coronavirus: La economía mundial en riesgo, disponible en: <http://www.oecd.org/perspectivas-economicas/marzo-2020/>, consultado el 27 de marzo de 2020.

alimentos. En muchos Estados en desarrollo, millones de familias ya gastan más de la mitad de sus ingresos en alimentos en circunstancias normales, por lo que el aumento del precio de los alimentos básicos puede ocasionar dramáticas consecuencias. En este sentido, los Estados que dependen en gran medida de los alimentos importados para satisfacer la demanda, incluido África subsahariana, enfrentan un riesgo desproporcionado por la rotura en la cadena de suministro, especialmente en relación al cierre de los cruces fronterizos.

En este sentido debemos tener en cuenta las consecuencias negativas que tuvieron otros brotes de enfermedades infecciosas sobre la seguridad alimentaria para no volver a cometer los mismos errores. El Ébola tuvo un gran impacto en las economías de la producción agrícola, comercialización y comercio de algunos Estados africanos¹⁵³. Por el lado de la producción, debido a los bloqueos de carreteras, los agricultores tenían acceso limitado a insumos, como las semillas, y muchas de las regiones se enfrentaron a una grave escasez de mano de obra. Así mismo este brote condujo a unos aumentos en los precios de los alimentos básicos en los Estados afectados en África occidental. Por ejemplo, cuando la epidemia de Ébola azotó Guinea, Liberia y Sierra Leona en 2014, los precios del arroz en esos Estados aumentaron en más del 30% y el precio de la yuca, un alimento básico en Liberia, se disparó en un 150%¹⁵⁴.

Sin embargo, los brotes de SARS y MERS tuvieron un impacto relativamente pequeño en la economía y la seguridad alimentaria de Hong Kong y Taiwán, en gran parte debido a la capacidad de recuperación de esos Estados para hacer frente a emergencias. Otros Estados como Singapur, Vietnam y Canadá también mostraron tal capacidad de recuperación, ya que disponían de suficientes reservas de alimentos y contaban

¹⁵³ MONTOYA CERIO F., “El virus del Ébola como factor económico desestabilizador”, Documento de Opinión 67/2015, Instituto Español de estudios estratégicos, 2015.

¹⁵⁴ EURONEWS, “Ébola: el impacto económico y social de la epidemia en Liberia”, 03/03/2015, disponible en: <https://es.euronews.com/2015/03/03/ebola-el-impacto-economico-y-social-de-la-epidemia-en-liberia>, consultado el 28 de marzo de 2020.

con seguras cadenas de valor mundiales para garantizar el suministro alimentario de la población¹⁵⁵.

La crisis de los precios de los alimentos de 2007/2008 también nos enseñó una valiosa lección. La crisis fue causada por las sequías en Australia y Argentina, el aumento de los precios del petróleo, el aumento del uso de granos alimenticios para la producción de biocombustibles y el fracaso de las políticas comerciales. Esto llevó a muchos Estados a adoptar diversas restricciones a la exportación de sus productos alimentarios por miedo a la escasez. Por ejemplo, hubo escasez del suministro de arroz provocada por el aumento de los impuestos a las exportaciones de este alimento o la prohibición completa a su exportación. Esto conllevó a que los precios del arroz se duplicaran en el mercado mundial en seis meses, lo que provocó graves interrupciones en el comercio del arroz a nivel mundial.

Si los Estados en estos momentos también adoptan estas políticas restrictivas, el comercio y los mercados de alimentos podrían verse afectados, aunque a una escala mucho mayor. Los aumentos de los precios de los alimentos de 2007 y 2008 demostraron que las restricciones a la exportación, la especulación del mercado y el comportamiento de pánico fueron, en parte, responsables del dramático aumento de los precios mundiales de los alimentos en ese período, medidas contra las que no estamos tampoco protegidos hoy.

Por tanto, en estas circunstancias actuales, el correcto funcionamiento de la cadena de suministro en el marco del comercio mundial ayudará a asegurar el suministro de alimentos. Monitorear los precios y los mercados de alimentos y compartir información relevante de manera transparente fortalecerá las políticas gubernamentales y evitará que las personas y los Estados entren en pánico. Es importante destacar que los Estados y las poblaciones más vulnerables deben recibir apoyo, no solo en la

¹⁵⁵ Véase: INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS, “Cuadernos de Estrategia 203 Emergencias pandémicas en un mundo globalizado: amenazas a la seguridad”, Ministerio de Defensa, febrero 2020.

prestación de atención médica, sino también en la asistencia a través de redes de seguridad que tengan flexibilidad para responder a la crisis.

Las instituciones mundiales como la Organización Mundial del Comercio, la FAO, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional deben instar a los Estados que no usen COVID-19 como excusa para desarrollar políticas comerciales proteccionistas.

La pandemia de COVID-19 amenaza la seguridad alimentaria mundial. El G20 tendría que adoptar recomendaciones y directrices para evitar que una crisis de salud pública conduzca a otras. El G20 debería rechazar las restricciones a la exportación, con una posible excepción de India, el único exportador principal miembro del G20 con una gran población desnutrida (tanto en términos absolutos como porcentuales). Si esta medida resulta inviable, el G20 podría adoptar algunas disposiciones de mejores prácticas para la consulta y coordinación de las políticas, en el sentido de que los Estados exportadores notifiquen y consulten con los Estados importadores las prohibiciones a la exportación, para así suavizar las respuestas del mercado y evitar la excesiva especulación sobre el precio de los alimentos. Estas consultas podrían extenderse más ampliamente con los Estados importadores de alimentos a través de la Organización Mundial del Comercio.

En este sentido, otra posible respuesta para coordinar los esfuerzos en la lucha contra la pandemia, y sus repercusiones sobre la seguridad alimentaria, podría venir de la mano de la actuación del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Ante una crisis multidimensional y global, se hace necesario el liderazgo de este órgano principal de Naciones Unidas, por ahora ausente. Para ello el Consejo debería adoptar una Resolución, en el marco del Capítulo VII de la Carta, en la que califique a la COVID-19 como una amenaza a la paz y seguridad internacionales. El Consejo de Seguridad, de conformidad con el capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, tiene competencias para la aplicación coercitiva de medidas, siempre y cuando el mismo haya determinado la existencia de una amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión (Artículo 39 de la Carta: calificación de la situación en primer lugar). La pertinencia de una Resolución del Consejo podría crear un mecanismo de

coordinación para este tema, establecer su mandato y estructura básica, y señalar la seriedad del propósito a los gobiernos y otras partes interesadas en relación a la COVID-19. Esta Resolución podría asignar al mecanismo la coordinación de la producción mundial de bienes de salud y garantizar el funcionamiento de las cadenas de suministro de los alimentos, facilitando el intercambio de investigaciones médicas relacionadas con las vacunas y enviando suministros alimentarios a donde más se necesitan.

1.3 ANÁLISIS RELACIONAL ENTRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN, LA SOBERANÍA ALIMENTARIA Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

En este apartado se pretende esclarecer el significado y alcance de los conceptos “derecho a la alimentación” y “soberanía alimentaria”, ya que comúnmente suele haber confusión entre estos con el de “seguridad alimentaria”. Si bien los tres conceptos son complementarios y están íntimamente relacionados, como se demostrará posteriormente, sin embargo, no significan lo mismo y sus implicaciones en el Derecho Internacional van a diferir. Es por ello que se hace aconsejable hacer la correspondiente distinción entre los tres conceptos en los primeros subepígrafes de este trabajo. Obviaremos en este apartado el análisis del concepto de seguridad alimentaria, ya que previamente ha sido delimitado en el epígrafe 1.1, y sólo haremos referencia a él para relacionarlo y diferenciarlo con el derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria.

A. ENTENDIENDO EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

El derecho a la alimentación es un derecho humano universal y uno de los más reconocidos en los textos jurídicos internacionales, regionales y nacionales referentes a los derechos económicos, sociales y culturales.

El principal punto de partida es la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH, en adelante), cuyo artículo 25.1 recoge el

derecho humano a la alimentación en el marco del derecho a un nivel de vida adecuado¹⁵⁶.

Artículo 25.1 Declaración Universal de los Derechos Humanos

“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios [...]”.

Aunque esta referencia no especifica el contenido del derecho a la alimentación, sí se desprende que va más allá del mero derecho a estar libre de hambre, dado que se inserta en el marco del derecho a un nivel de vida adecuado. Se trata de la cantidad y calidad de alimentos necesarios para la salud y el bienestar y no sólo para la simple supervivencia. Esto es importante tenerlo en cuenta por cuanto implica que todos los Estados podrían quedar vinculados a esta disposición de la Declaración¹⁵⁷ dado que, aunque se trate formalmente de una Resolución de la Asamblea General, *prima facie* no vinculante, diversas disposiciones de la Declaración, a través de la cristalización de una práctica seguida por los Estados, han dado lugar a la aparición de normas consuetudinarias¹⁵⁸. Habría que preguntarse si esta disposición en concreto del derecho a la alimentación participa de esta cualidad (norma consuetudinaria general) y, por tanto, sería vinculante para todos los Estados, aun cuando no

¹⁵⁶ La Declaración incluye también otros artículos significativos para el derecho a la alimentación, como los que reconocen el derecho a la vida (artículo 3); la no discriminación (artículo 2); la seguridad social y la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales mediante esfuerzos nacionales y la cooperación internacional (artículo 22); y el establecimiento de un orden social e internacional en el que los derechos de la Declaración sean efectivos (artículo 28).

¹⁵⁷ ALSTON P., “International Law and the Human Right to Food”, en ALSTON P. and TOMASEVSKI K., (Eds.), *The Right to Food*, Martinus Nijhoff Publishers, Hague, 1984, p.22.

¹⁵⁸ Véase: CARRILLO SALCEDO, “Algunas reflexiones sobre el valor jurídico de la Declaración Universal de Derechos Humanos”, en *Hacia un Nuevo Orden Internacional y Europeo, Homenaje al profesor M. Díez de Velasco*, Tecnos, Madrid, 1993, pp.167-178.

hayan ratificado pactos internacionales específicos en los que se proteja el derecho a la alimentación.

El Profesor MARTÍN LÓPEZ incluso es de la opinión de calificar como norma de *ius cogens* el derecho a la alimentación, pero de manera progresiva. Así pues él entiende que “este reconocimiento, como norma de *ius cogens*, no tendría necesariamente que ser, además, en bloque para todo el derecho a la alimentación. Puede hacerse de manera progresiva. Sin duda, en un primer paso debería quedar garantizado el derecho fundamental a no padecer hambre [...], que el propio texto del Pacto internacional sobre los Derechos Económicos Sociales y Culturales le da expresamente este adjetivo de fundamental, lo que denota concederle un mayor rango normativo”¹⁵⁹. Por tanto, el Profesor entiende que al menos esa parte del derecho a la alimentación ya tiene la condición de norma imperativa en el derecho vigente.

Nosotros estamos de acuerdo en parte con el Profesor MARTÍN LÓPEZ, y decimos en parte porque si bien no entendemos que actualmente el derecho a la alimentación pueda acoger la consideración de norma imperativa, ni siquiera su versión reducida o núcleo duro (el derecho a estar libre de hambre), sí que estamos de acuerdo en diferenciar esas dos partes del derecho a la alimentación en la medida en que el derecho a estar libre de hambre entendemos que forma parte del núcleo duro del derecho a la alimentación. Es por ello que, como veremos posteriormente y de acuerdo con la Observación General N°12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹⁶⁰, la obligación de garantizar el derecho a estar libre de hambre tiene un efecto inmediato (a diferencia del derecho a una alimentación adecuada) y no está sujeta al

¹⁵⁹ MARTÍN LÓPEZ M.A., “El derecho a la alimentación ante los riesgos del futuro”, *Araucaria*, Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades, 2016, vol. 18, no 36, p.302, disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/282/28248171014.pdf>, consultado el 5 de marzo de 2020.

¹⁶⁰ NARULA S., “The Right to Food: Holding Global Actors Accountable under International Law”, *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 44, 2006, pp. 791, 793, disponible en: <http://cdm16064.contentdm.oclc.org/cdm/ref/collection/p266901coll4/id/3295>, consultado el 5 de marzo de 2020.

estándar de realización progresiva que se aplica a otros derechos sociales y económicos,

Imaginemos, por ejemplo, que en caso de catástrofe calamitosa o de conflicto armado, el Estado podría limitar el alcance del derecho a la alimentación, en su versión amplia, pero sigue teniendo la obligación inmediata de garantizar un mínimo de sustento alimentario para que la población no muera de hambre, debiendo facilitar y no obstaculizar la ayuda alimentaria en el caso de que no pueda abastecer, por incapacidad obvia, a la población. En esos casos se podría hablar de limitación al derecho a la alimentación, en el sentido del artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹⁶¹, pero esa limitación no podría afectar al núcleo duro, “la protección contra el hambre”, esto es, el suministro de las calorías necesarias para evitar la malnutrición o la muerte, atendiendo a la interpretación que hace el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹⁶².

Debido a lo expuesto, y en relación a la idea que estábamos haciendo alusión en la página anterior (sobre las disposiciones de la Declaración Universal de Derechos Humanos que han dado lugar a normas consuetudinarias generales), entendemos que sería osado afirmar que el derecho humano a la alimentación, en su versión maximalista o como parte de un nivel de vida adecuado, se haya convertido en una norma

¹⁶¹ Según el artículo 4 del PIDESC: “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, en el ejercicio de los derechos garantizados conforme al presente Pacto por el Estado, éste podrá someter tales derechos, únicamente a limitaciones determinadas por Ley, sólo en la medida compatible con la naturaleza de esos derechos y con el exclusivo objeto de promover el bienestar general en una sociedad democrática”.

¹⁶² El Comité, en la Observación General N°12, relativa al derecho a la alimentación, considera en el párrafo 6 que “los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre tal como se dispone en el párrafo 2 del artículo 11, incluso en caso de desastre natural o de otra índole”. Asimismo, en parecidos términos, establece en el párrafo 17 de la Observación que: “el Pacto se viola cuando un Estado no garantiza la satisfacción de, al menos, el nivel mínimo esencial necesario para estar protegido contra el hambre”. Véase: UN Doc., CESCR, E/C.12/1999/5, 12 de mayo de 1999, 20° período de sesiones, Observación General 12, El derecho a una alimentación adecuada (art. 11), *Op.Cit.*, pp.3-5.

consuetudinaria de Derecho Internacional General. Es más factible deliberar que podría acoger esta consideración el derecho a estar libre del hambre, como derecho humano básico, dado que es enunciado como un derecho fundamental, como se verá posteriormente, y además proclamado en numerosas constituciones nacionales¹⁶³, así como en una plétora de tratados (universales y regionales), resoluciones, declaraciones y compromisos políticos a nivel internacional.

En este sentido, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas viene considerando que “los derechos humanos fundamentales y los derechos económicos, sociales y culturales básicos, como parte de las normas mínimas de derechos humanos, están garantizados por el Derecho Internacional consuetudinario y también están prescritos por el Derecho Internacional Humanitario”¹⁶⁴. De ahí que adoptemos la posición de considerar que el derecho a estar libre de hambre (como núcleo duro del derecho a la alimentación) sí que podría acoger el carácter de norma consuetudinaria general y obligar a todos los Estados, con independencia de que ratifiquen o no los Pactos Internacionales de Derechos Humanos que protejan este derecho. En el mismo sentido, NARULA, considera que “se puede sostener un argumento particularmente fuerte de que el derecho a estar libre del hambre ya ha alcanzado el estatus de derecho internacional consuetudinario”¹⁶⁵.

También se podría adoptar otra postura complementaria a estas anteriores ideas. Esta postura se basaría en considerar como norma consuetudinaria general el artículo 25.1 de la Declaración, es decir, el derecho

¹⁶³ Véase: GOLAY C., ÖZDEN M., “El Derecho a la Alimentación: Un Derecho Humano Fundamental estipulado por la ONU y Reconocido por los Tratados Regionales y por numerosas Constituciones Nacionales”, colección del Programa Derechos Humanos del Centro Europa-Tercer Mundo (CETIM), Genève Suisse, 2005, p.18, disponible en: http://www.cetim.ch/legacy/es/documents/bro1-alim-es_000.pdf, consultado el 26 de septiembre de 2018. consultado el 5 de marzo de 2020.

¹⁶⁴ UN. Doc. CESCR, E/C.12/1/Add.90, 23 May 2003, Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Israel. 23/05/2003, para. 31, disponible en: [https://www.adalah.org/uploads/oldfiles/upfiles/ConcludingObservations/CESCR-Concluding%20Observations%20\(2003\).pdf](https://www.adalah.org/uploads/oldfiles/upfiles/ConcludingObservations/CESCR-Concluding%20Observations%20(2003).pdf), consultado el 5 de marzo de 2020.

¹⁶⁵ NARULA S., “The Right to Food: Holding Global Actors Accountable under International Law”, *Columbia Journal of Transnational Law*, Op.Cit. p.791.

a un nivel de vida adecuado, y como una parte fundamental de ese derecho cabría situar el derecho a la alimentación. Si leemos la redacción del artículo 25.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos daremos cuenta de que es la alimentación, en especial, la vía primaria para asegurar un nivel de vida adecuado, de salud y de bienestar. Por tanto, otra postura a adoptar sería considerar el derecho a la alimentación como parte fundamental del derecho a un nivel de vida adecuado, siendo este último derecho el que acogería la consideración de norma consuetudinaria general que ha derivado de las disposiciones de la Declaración Universal de los Derechos Humanos

Después de la elaboración de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, Naciones Unidas desarrolló una importante labor codificadora con una orientación sectorial, extendiendo una verdadera explosión de Tratados relativos a materias concretas dirigidos a desarrollar las disposiciones a veces genéricas contenidas en la Declaración. En este sentido, hay que interpretar las diferentes disposiciones de la Declaración de una manera dinámica, a la luz de los Tratados internacionales y otros instrumentos de los que se ha dotado con posterioridad la comunidad internacional. Un paso de extraordinaria relevancia fue la adopción de los dos Instrumentos Convencionales para la protección de los Derechos Humanos¹⁶⁶: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966. Ambos instrumentos, adoptados por la Asamblea General, van a traducir en obligaciones jurídicas concretas muchos de los derechos consagrados en la Declaración.

El derecho a la alimentación es uno de los derechos consagrados en el PIDESC y por tanto comparte la naturaleza de “derecho humano de carácter social, económico y cultural”.

¹⁶⁶ Originalmente, la idea era crear un sistema internacional único de protección de derechos humanos. Sin embargo, debido a las opiniones divergentes, se tomó la decisión de elaborar dos pactos en lugar de uno. De esta forma, en 1966 en el marco de Naciones Unidas se adoptaron el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), los cuales entraron en vigor en 1976.

Artículo 11 Pacto Internacional de
Derechos Económicos, Sociales y Culturales

“1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:

a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;

b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.”.

En relación al derecho a la alimentación, se puede afirmar que la base legal más importante de este derecho la proporciona el PIDESC. Habida cuenta de lo dispuesto en el artículo 11, apartado segundo del PIDESC, el derecho a estar protegido contra el hambre es el único derecho denominado como fundamental por los Pactos Internacionales de derechos humanos de 1966. La inclusión del artículo 11 en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue resultado de una propuesta a la Asamblea General por parte de la FAO, que influyó decisivamente en su redacción.

Según ALSTON¹⁶⁷, la preeminencia del artículo 11 del PIDESC entre el conjunto de las normas internacionales del derecho a la alimentación se debe a diferentes razones, entre las que cabría destacar las siguientes:

- A. Representa la codificación de las normas previamente contenidas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos;
- B. Es más detallada y específica que la mayoría de otras normas jurídicas en la materia;
- C. Como parte que es del PIDESC, tiene un carácter vinculante para los Estados que han ratificado este;
- D. Su cumplimiento es susceptible de ser examinado por el mecanismo de supervisión internacional creado por el PIDESC;
- E. Presenta algunas características que lo hacen diferente, incluso, del resto de artículos del Pacto, como son que: El derecho de la persona a estar protegida contra el hambre es el único reconocido como fundamental en el PIDESC; La importancia esencial de la cooperación internacional para lograr su realización, mencionada dos veces en el artículo, no se enfatiza respecto a ningún otro derecho del Pacto; El párrafo 2(a) del artículo 11 es el único instrumento de derechos humanos de Naciones Unidas que incorpora el criterio de “distribución equitativa en relación a las necesidades”, que encierra grandes implicaciones potenciales.

El derecho a la alimentación no aparece recogido en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), que es coetáneo al PIDESC. Sin embargo, dos de sus artículos pueden vincularse al reconocimiento del derecho a la alimentación: el artículo 1, sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos, y el artículo 6, respecto al derecho a la vida.

El derecho a la libre determinación de los pueblos constituye el artículo 1, común a ambos Pactos. En este artículo se dispone que:

¹⁶⁷ ALSTON P., “International Law and the Human Right to Food”, *Op.Cit.*, p.29-32.

“1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural. 2. Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio del beneficio recíproco, así como del derecho internacional. *En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia*”.

Particularmente significativa es la prohibición, que hace el artículo 1, de la privación a los pueblos de sus medios de subsistencia, la cual podría relacionarse con el control de sus propios recursos naturales. Cabe interpretar que un Estado violaría ese artículo 1 si permitiera la explotación de los recursos naturales en interés exclusivo de minorías de la población y de corporaciones extranjeras, mientras que una buena parte de la población padeciese hambre. Situaciones concretas podrían ser, por ejemplo, la proliferación de cultivos de exportación a costa de los alimentos de subsistencia, la sobreexplotación de recursos locales por empresas extranjeras, o la privación de las tierras con el consecutivo desplazamiento de comunidades locales.

Por otro lado, el artículo 6.1 del PIDCP proclama que: “el derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente”. El Comité de Derechos Humanos ha establecido que no se debe hacer una interpretación restrictiva del derecho a la vida, entendiéndose que su respeto exige de los Estados no sólo la abstención de ciertas prácticas prohibidas sino también acciones positivas para protegerlo, incluyendo entre otras, “medidas para eliminar la malnutrición y las epidemias”¹⁶⁸.

Volviendo a las ideas anteriores y al análisis del derecho a la alimentación en el PIDESC, hay que volver a precisar, para entender mejor la redacción del artículo 11 del PIDESC, que lo que denominamos derecho

¹⁶⁸ Véase: COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS (30 de abril de 1982): Observación general Nº 6 - Derecho a la vida (artículo 6), para. 5, disponible en:

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCCPR%2fGEC%2f6630&Lang=es, consultado el 5 de marzo de 2020.

humano a la alimentación es en realidad una expresión abreviada con la que nos referimos a las dos formulaciones contenidas en el artículo 11, esto es, el derecho de toda persona a una alimentación adecuada (para. 1) y el derecho a estar protegido contra el hambre (para. 2). Muchos análisis han tratado ambas formulaciones como prácticamente sinónimas, sin embargo, y coincidiendo con la postura de ALSTON¹⁶⁹, ambas formulaciones son significativamente diferentes, pues la primera resulta mucho más amplia que la segunda.

Tomar la alimentación adecuada como norma prioritaria tiene importantes implicaciones. En este sentido, “la protección contra el hambre” puede lograrse con el mero suministro de las calorías necesarias para evitar la malnutrición o la muerte. Si bien puede ser un argumento para movilizar a la opinión público-política y a la ayuda nacional e internacional, ese enfoque debe verse sólo como el primer paso para la realización de la norma primaria, que es el derecho a una alimentación adecuada. Esta tiene una dimensión cuantitativa que va más allá del nivel mínimo de calorías de subsistencia, implicando las necesarias para una vida activa normal y saludable. Pero, además, plantea una dimensión cualitativa (de la que carece la formulación de protección contra el hambre), que se refiere a la conveniencia cultural de los alimentos y el respeto al sistema de valores de la dieta habitual. En otras palabras, el derecho a un adecuado nivel de vida, incluyendo la comida, representa la formulación más amplia de los derechos de los individuos; el estar protegido contra hambre se especifica como el derecho fundamental que entendemos que debería asegurarse en todo momento¹⁷⁰.

El párrafo 2 del artículo 11 del PIDESC está dividido en dos subapartados (a y b) que abordan respectivamente las dimensiones nacional

¹⁶⁹ ALSTON P., “International Law and Right to Food”, en HARRISS-WHITE B., and HOFFENBERG R. (Eds.), *Food, Multidisciplinary Perspectives*, Oxford, p.209.

¹⁷⁰ De hecho, esta diferencia entre los dos párrafos se debe a que la formulación del segundo fue propuesta por la FAO en 1963, en el proceso de redacción del PIDESC, para dar mayor fuerza y apoyo legal a su campaña contra el hambre mundial lanzada en 1960. Además, tanto los principios de dignidad humana que fundamentan la Declaración de Derechos Humanos como varias disposiciones de los Pactos dejan claro que la idea clave es perseguir una mejora progresiva, más que satisfacer unas escuetas necesidades mínimas.

e internacional del derecho a la alimentación. El 2.b), referido a la distribución equitativa a escala mundial, es claro, aunque sus implicaciones prácticas sean debatibles. Por su parte, el 2.a) tiene una redacción más confusa, mezclando fines y medios. Su principal objetivo es mejorar los sistemas de producción, conservación y distribución de los alimentos a fin de garantizar el derecho a la alimentación, para lo cual se detallan otros objetivos complementarios (uso de técnica y tecnología, educación nutricional y mejoras o reformas agrarias). Ahora bien, todo esto debe realizarse “de modo que se logre la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales”. Entendemos, por tanto, que no se puede interpretar que el Pacto apoye el aumento de la producción de alimentos o la reforma agraria como objetivos en sí mismos, sino sólo en cuanto contribuyen a aquella meta.

Tras la adopción del PIDESC, un sistema internacional de mecanismos de control y garantía fueron instaurados para velar por el cumplimiento de los derechos proclamados en este Tratado. En este sentido, y en relación con el derecho a la alimentación, los Estados Parte del PIDESC deben presentar informes al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, establecido en 1985 (al que se ha hecho referencia anteriormente), sobre las medidas adoptadas y los progresos realizados para garantizar los derechos enunciados en el PIDESC. En cuanto al control del cumplimiento actual de los derechos económicos, sociales y culturales, puede citarse también la adopción del Protocolo Facultativo del PIDESC (contenido en la Resolución de la Asamblea General, aprobada el 10 de diciembre de 2008, A/RES/63/117)¹⁷¹. Este Protocolo permite que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reciba quejas individuales e interestatales. El protocolo establece un mecanismo por el que se pueden presentar quejas por violación de los derechos económicos, sociales y culturales (donde se enmarca el derecho humano a la alimentación) ante el Comité a través de tres procedimientos

¹⁷¹ El Protocolo Facultativo fue aprobado el 10 de diciembre de 2008 durante el sexagésimo tercer período de sesiones de la Asamblea General mediante la resolución A/RES/ 63/117. De conformidad con el artículo 17, el Protocolo Facultativo estará abierto a la firma de todos los Estados que hayan firmado, ratificado o se hayan adherido al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

diferentes: recibir quejas individuales o de grupos de personas ante posibles violaciones de estos derechos; recibir quejas interestatales entre Estados que hayan ratificado el protocolo; desarrollar posibles investigaciones a un Estado sobre violaciones graves de esos derechos y establecer de medidas cautelares.

Prácticamente las funciones que se le asignan a este Comité son similares a las que se le otorgan al Comité del Pacto de Derechos Civiles y Políticos mediante el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que entró en vigor mucho antes, en el año 1976.

Hasta la fecha, el Protocolo Facultativo al PIDESC ha sido ratificado por 22 Estados: Argentina, Bélgica, Finlandia, Portugal, San Marino, Bolivia, Bosnia, Cabo Verde, República Centroafricana, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Eslovaquia, Francia, Gabón, Italia, Luxemburgo, Mongolia, Montenegro, Níger, España¹⁷², Uruguay, por lo que ha entrado en vigor (hacían falta 18 ratificaciones)¹⁷³.

En relación al derecho a la alimentación y su concreción, también pueden citarse varios hitos históricos como las tres Cumbres Mundiales promovidas por la FAO, con el fin de discutir el alcance de este derecho.

La primera Cumbre Mundial se celebró en 1996, en respuesta a las preocupaciones planteadas por el incumplimiento de los objetivos de la Declaración de la FAO sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición, adoptada en 1974 en el marco de la Conferencia Mundial de la Alimentación. Tras la Cumbre de 1996, fueron adoptados dos compromisos importantes. El primero consistía en reducir a la mitad el número de personas que sufrían subalimentación antes de 2015; este objetivo fue reafirmado en la Declaración del Milenio, adoptada por la Asamblea

¹⁷² España ratificó el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el año 2013. Véase: BOE, Instrumento de Ratificación del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Núm. 48, Lunes 25 de febrero de 2013 Sec. I. Pág. 15421, disponible en:

<https://www.boe.es/boe/dias/2013/02/25/pdfs/BOE-A-2013-2081.pdf>, consultado el 5 de marzo de 2020.

¹⁷³ La entrada en vigor se produjo el 5 de mayo de 2013, de conformidad con el artículo 18.1 del Protocolo Facultativo del PIDESC.

General de Naciones Unidas en el año 2000. El segundo era el compromiso de aclarar el contenido del derecho a una alimentación adecuada y el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre.

En cuanto a este segundo punto, y en respuesta concreta al objetivo 7.4 del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (1996), el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aprobó en 1999 la Observación General número 12 sobre el Derecho a la Alimentación¹⁷⁴. Esta Observación define con más precisión el término “alimentación adecuada” y pone de relieve las diferentes obligaciones de los Estados Parte del PIDESC en relación con este derecho¹⁷⁵. No obstante, como es bien sabido, se trata de un instrumento no vinculante que actúa, como su propio nombre indica, de “Observación” sobre una determinada materia, concretizando su contenido, alcance e interpretación. Es bien sabido también que los Comentarios Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no son jurídicamente vinculantes pero actúan a modo de interpretación oficial de los derechos proclamados en el PIDESC, por lo tanto, es importante traerlos a colación y tenerlos en cuenta. En el caso del derecho a la alimentación, la Observación N°12 del Comité se configura como la interpretación oficial del artículo 11 del PIDESC, aclarando el contenido normativo de este derecho y las obligaciones que tienen los Estados Parte del PIDESC en este sentido. Por ejemplo en el caso del pueblo *Ogoni*, de 2001, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos condenó a Nigeria por, entre otras cuestiones, la violación del derecho a la alimentación del pueblo *Ogoni* fundándose sobre las diferentes

¹⁷⁴ UN Doc., CESCR, E/C.12/1999/5, 12 de mayo de 1999, 20º período de sesiones, Observación General 12, El derecho a una alimentación adecuada (art. 11), disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2f1999%2f5&Lang=en, consultado el 5 de marzo de 2020.

¹⁷⁵ NIVARD C., “Le Droit à l'alimentation”, en ROMAN D., “Droits des pauvres, pauvres droits?”, Recherches sur la justiciabilité des droit sociaux, Université Paris Ouest Nanterre la Défense, p.234, disponible en:

http://www.onpes.gouv.fr/IMG/pdf/Justiciabilite_C3_A9_droits_sociaux_rapport_final.pdf, consultado el 5 de marzo de 2020.

obligaciones definidas por la Observación General N°12 del Comité en relación al derecho a la alimentación¹⁷⁶.

Observación General N°12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Concepto de Derecho a una Alimentación Adecuada

“El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. El derecho a la alimentación adecuada no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. El derecho a la alimentación adecuada tendrá que alcanzarse progresivamente”.

“El Comité considera que el contenido básico del derecho a la alimentación adecuada comprende lo siguiente:

- La disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada;
- La accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos”.

¹⁷⁶ Véase: CADHP, Com. 155/96, Centro de acción para los derechos sociales y económicos y el Centro para los derechos económicos y sociales v. Nigeria, 13 octubre 2001.

Componentes del Derecho a la Alimentación (según la Observación General N°12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)	
Disponibilidad	Posibilidades que tiene el individuo de alimentarse ya sea directamente, explotando la tierra productiva u otras fuentes naturales de alimentos, o mediante sistemas de distribución, elaboración y de comercialización que funcionen adecuadamente y que puedan trasladar los alimentos desde el lugar de producción a donde sea necesario según la demanda.
Accesibilidad	Comprende la accesibilidad económica y física. Todas las personas deben tener acceso, tanto en términos económicos como físicos, a alimentos suficientes y adecuados. Implica que los costos asociados con la adquisición de los alimentos necesarios para un régimen alimenticio adecuado deben estar a un nivel tal que no pongan en peligro la provisión y satisfacción de otras necesidades básicas.
Adecuación	La alimentación disponible debe ser suficiente y nutritiva para satisfacer las necesidades alimentarias de las personas, sin sustancias nocivas y aceptables para la cultura del grupo humano al que pertenece cada persona.
Sostenibilidad	Entraña la posibilidad de acceso a los alimentos por parte de las generaciones presentes y futuras.

Fuente: elaboración propia

Como puede apreciarse, existe una correlación entre los componentes del derecho a la alimentación y los pilares de la seguridad alimentaria, estudiados en el epígrafe 1.1 de este capítulo.

En 2001, otra Cumbre Mundial se llevó a cabo por iniciativa de la FAO. Esta Cumbre sirvió en especial para dar el mandato a la FAO sobre la creación del Grupo de Trabajo Intergubernamental encargado de apoyar los esfuerzos de los Estados miembros para la realización progresiva

del derecho a una alimentación adecuada. Después de la celebración de una serie de reuniones entre marzo de 2003 y septiembre de 2004, el Grupo de Trabajo Intergubernamental entregó la versión final de las llamadas “Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional”¹⁷⁷. Estas directrices proporcionan orientaciones prácticas y recomendaciones a los Estados sobre la mejor manera de cumplir con sus obligaciones derivadas del artículo 11 del PIDESC¹⁷⁸. Como su propio nombre indica, se trata de directrices y orientaciones voluntarias que los Estados pueden o no cumplir, ya que no contienen obligaciones jurídicas propiamente dichas para estos.

Una tercera Cumbre Mundial sobre la Alimentación fue celebrada en noviembre de 2009: la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria. La declaración final de la cumbre reafirmó el objetivo de reducir a la mitad el número de personas que padecen hambre y malnutrición antes de 2015, que había sido establecido en la primera Cumbre. También se especificaron una serie de compromisos y medidas para garantizar la seguridad alimentaria: los llamados 5 principios de Roma para la Seguridad Alimentaria Mundial Sostenible, también sin carácter vinculante.

No debemos olvidar tampoco la Cumbre de Naciones Unidas dedicada a la aprobación de la Agenda para el Desarrollo después de 2015, celebrada del 25 al 27 de septiembre de 2015, que aunque no sea un Cumbre dedicada íntegramente a cuestiones alimentarias, el derecho a la alimentación se encontraba muy presente. Tras la celebración de esta

¹⁷⁷ Aprobadas por el Consejo de la FAO en su 127º período de sesiones, noviembre de 2004, disponible en:

http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/RTF_publications/ES/RightToFood_Guidelines_ES.pdf, consultado el 6 de marzo de 2020. También se vinculan a los Comentarios Generales formulados por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Observación General N°12, relativa al derecho a la alimentación.

¹⁷⁸ LOMA-OSSORIO E., “El Derecho a la Alimentación. Definición, Avances y Retos”, en VIVAS E., GROOME H., NIERENBERG D., HALWEIL B., SHIVA V., *Seguridad alimentaria: el derecho de los pueblos a la vida*, Centro de Investigación para la Paz (CIP-Ecosocial), Madrid, 2008, p.10, disponible en: <http://www.oda-alc.org/documentos/1374527927.pdf>, consultado el 6 de marzo de 2020.

Cumbre se aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en una Resolución de la Asamblea General (A/RES/70/1, 2015). Dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el objetivo N°2 hace referencia al Derecho a la Alimentación, concretamente se cita como objetivo: “poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible”¹⁷⁹. Por tanto, dentro de este marco de la Agenda 2030 se considera un objetivo absoluto el hambre cero mundial, para ser cumplido en el año 2030¹⁸⁰. Se puede estimar que ha sido un avance la promesa de eliminar completamente el hambre como uno de los objetivos de desarrollo, ya que los anteriores objetivos del milenio se quedaban en la mitad, pero ahora supuestamente no hay limitación.

¹⁷⁹ UN. Doc. A/RES/70/1, 21 octubre 2015, p. 17, disponible en:

http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf, consultado el 6 de marzo de 2020.

¹⁸⁰ Concretamente, el Objetivo 2 consiste en: “2.1 De aquí a 2030, poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas, en particular los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad, incluidos los niños menores de 1 año, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año. 2.2 De aquí a 2030, poner fin a todas las formas de malnutrición, incluso logrando, a más tardar en 2025, las metas convenidas internacionalmente sobre el retraso del crecimiento y la emaciación de los niños menores de 5 años, y abordar las necesidades de nutrición de las adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes y las personas de edad. 2.3 De aquí a 2030, duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala, en particular las mujeres, los pueblos indígenas, los agricultores familiares, los ganaderos y los pescadores, entre otras cosas mediante un acceso seguro y equitativo a las tierras, a otros recursos e insumos de producción y a los conocimientos, los servicios financieros, los mercados y las oportunidades para añadir valor y obtener empleos no agrícolas. 2.4 De aquí a 2030, asegurar la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos y aplicar prácticas agrícolas resilientes que aumenten la productividad y la producción, contribuyan al mantenimiento de los ecosistemas, fortalezcan la capacidad de adaptación al cambio climático, los fenómenos meteorológicos extremos, las sequías, las inundaciones y otros desastres, y mejoren progresivamente la calidad de la tierra y el suelo. 2.5 De aquí a 2020, mantener la diversidad genética de las semillas, las plantas cultivadas y los animales de granja y domesticados y sus correspondientes especies silvestres, entre otras cosas mediante una buena gestión y diversificación de los bancos de semillas y plantas a nivel nacional, regional e internacional, y promover el acceso a los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales conexos y su distribución justa y equitativa, según lo convenido internacionalmente”.

No debemos olvidar que, según el Profesor CARRILLO SALCEDO, “la Asamblea General es un foro en el que se reúnen casi todos los Estados y en el que, después del correspondiente debate, los Estados pueden expresar sus opiniones y su voluntad colectiva respecto a los principios y normas jurídicas que han de regir la conducta de los Estados”¹⁸¹. La Resolución de la Asamblea General por la que se adopta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible fue adoptada por unanimidad por lo que manifiesta el compromiso, al menos formal, de los Estados de querer alcanzar los Objetivos fijados en esa Resolución.

Además de los instrumentos jurídicos vinculantes y de los que no lo son (como declaraciones derivadas de las cumbres, recomendaciones, directrices, etc.), el intento de avance y concretización del derecho a la alimentación también se basa en el trabajo realizado por el Consejo de Derechos Humanos y por su predecesora, la Comisión de Derechos Humanos. La antigua Comisión nombró varios grupos de trabajo, así como expertos independientes llamados “Relatores Especiales sobre el Derecho a la Alimentación”, que tenían y tienen la labor fundamental de elaborar informes en los que examinan y vigilan la situación del derecho a la alimentación y los desafíos que supongan una violación de este derecho¹⁸².

Aquí se presentan el concepto de derecho a la alimentación que expone uno de los Relatores Especiales más conocidos, Jean ZIEGLER, y que también siguió su sucesor, Olivier DE SCHUTTER:

“El derecho a la alimentación es el derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población

¹⁸¹ CARRILLO SALCEDO, “Algunas reflexiones sobre el valor jurídico de la Declaración Universal de Derechos Humanos”, en *Hacia un Nuevo Orden Internacional y Europeo*, Op.Cit., p.170.

¹⁸² Véanse los distintos informes anuales de los Relatores Especiales del Derecho a la Alimentación en: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Food/Pages/Annual.aspx>, consultado el 6 de marzo de 2020.

a que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna”¹⁸³.

La definición del Relator especial agrega la noción de dignidad humana, central en cualquier enfoque basado en los derechos humanos.

El derecho a la alimentación también es reconocido como un derecho independiente en los Tratados de Derechos Humanos que buscan proteger a un grupo vulnerable específico de personas. En este sentido, los artículos 27.3 y 24.2 de la Convención sobre los Derechos del Niño, el artículo 12.2 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, los artículos 28 y 25 (f) de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, así como otros varios artículos de los Convenios de Ginebra y de los Protocolos relativos al Derecho Internacional Humanitario reconocen, también, el derecho a la alimentación en el contexto específico de los beneficiarios de esos Tratados.

Al ser la alimentación una realidad multidimensional, el derecho a la alimentación se encuentra también estrechamente relacionado con otros Derechos Humanos y, por ello, se le menciona a menudo haciendo hincapié en la importancia de una alimentación adecuada para ayudar a la realización de otros derechos humanos y viceversa. Múltiples Observaciones Generales formuladas por los órganos de seguimiento de los Tratados elaborados en el marco de Naciones Unidas (como el Comité de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) destacan, por ejemplo, la interdependencia entre el derecho a la alimentación y otros derechos, como el derecho a la autodeterminación, el derecho a la salud, el derecho a la vida y el derecho a la protección social. En estas Observaciones Generales, el derecho a la alimentación se menciona también en el contexto del derecho al agua potable, del derecho a una vivienda adecuada, del derecho de las personas mayores, de la relación entre las sanciones económicas y el respeto de los

¹⁸³ UN Doc., E/CN.4/2001/53, 7 de febrero de 2001, Informe preparado por el Sr. Jean Ziegler, Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, de conformidad con la resolución 2000/10 de la Comisión de Derechos Humanos, p.9.

derechos económicos, sociales y culturales, de la igualdad de género, de la no discriminación, etc.¹⁸⁴

El derecho a la alimentación es reconocido asimismo en los textos jurídicos regionales y nacionales.

A nivel regional, el derecho a la alimentación está consagrado expresamente en:

- La Carta Africana de los Derechos y Bienestar del Niño (artículos 14 y 20);
- La Convención de la Unión Africana sobre la protección y asistencia a las personas desplazadas en África (artículos 7.5 c y 9.2 b);
- El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conocido como el Protocolo de San Salvador (artículo 12)¹⁸⁵;

¹⁸⁴ La buena alimentación está íntimamente relacionada con tener una vida digna y buenos parámetros de salud, por lo que el derecho a la alimentación puede quedar protegido también indirectamente a través de otros derechos. El desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente también están íntimamente relacionados con el derecho a la alimentación, ya que no podemos conseguir una alimentación estable en el tiempo, ni para las futuras generaciones, sino llevamos a cabo prácticas agrícolas sostenibles que respeten la biodiversidad del ecosistema y el medio ambiente.

¹⁸⁵ Es en el Protocolo adicional N° 12 a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (conocido como el protocolo de San Salvador, del año 1988) donde se proclama el derecho a la alimentación propiamente dicho. Concretamente en el artículo 12 del Protocolo, dedicado al derecho a la alimentación, se dispone que: “Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia”. Véase: Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, disponible en: <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>, consultado el 6 de marzo de 2020.

Cuando el Protocolo hace referencia a “erradicar la desnutrición”, entendemos que el Protocolo de San Salvador también hace una distinción entre el núcleo duro del derecho a la alimentación (erradicar la desnutrición) y la interpretación maximalista de este derecho, e impone, por tanto, una obligación de resultado concreto para este objetivo, mientras que para la acepción más amplia del derecho a la alimentación impone una obligación de

- Declaración de El Cairo sobre los Derechos Humanos en el Islam, de la Organización para la Cooperación Islámica (artículos 3, y 17);
- La Carta Asiática de los Derechos Humanos (artículo 7.1)¹⁸⁶.

En el Convenio Europeo de Derechos Humanos no se hace ninguna mención al derecho a la alimentación. Ni tampoco en la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, aunque en su artículo 26 se habla del compromiso que deben adoptar los Estados Parte, especialmente de forma económica y técnica, para lograr la progresiva efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales, en la medida de sus recursos disponibles. El derecho a la alimentación entraría dentro de la naturaleza de los derechos económicos, sociales y culturales.

A nivel nacional, el derecho a la alimentación está reconocido en las constituciones nacionales de varios Estados. Según un estudio de la FAO publicado en 2011, el derecho a la alimentación está expresamente reconocido en la Constitución de 23 Estados y es reconocido bajo la forma de un principio rector de las políticas en otros 33 Estados. Por

comportamiento progresivo. La progresividad significa, en nuestra opinión, que ese comportamiento para hacer efectivo el derecho a la alimentación para alcanzar el máximo desarrollo físico y mental no debe ir en regresión, de acuerdo a los logros que se vayan consiguiendo en esta materia, esto es, una vez alcanzados logros, no se debe ir hacia atrás, lo cual constituiría una violación del Protocolo de San Salvador. A pesar del reconocimiento que se hace expreso del derecho a la alimentación en el Protocolo citado, la justiciabilidad de este derecho en el marco interamericano queda limitada. La razón es la siguiente: el Protocolo Adicional de San Salvador, sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, limita el alcance de la justiciabilidad de esos derechos en la medida en que, según su artículo 19.6, sólo el derecho a la educación y el derecho de los trabajadores a organizarse en sindicatos pueden ser justiciables mediante peticiones individuales en el marco quasi-judicial de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos. El derecho a la alimentación quedaría excluido de esta posibilidad de reclamación individual ante la Comisión. Especialmente fue Estados Unidos el que expresó su desacuerdo con el hecho de que se puedan presentar casos de violación contra el derecho a la alimentación ante la Comisión. Análogamente en África sucede lo mismo, que tampoco se puede reclamar individualmente la violación del derecho a la alimentación ante la Comisión Africana de Derechos Humanos (lo cual parece una triste paradoja en un Continente donde más de un tercio de la población sufre de desnutrición).

¹⁸⁶ Disponible en inglés en: <http://www.refworld.org/pdfid/452678304.pdf>, consultado el 6 de marzo de 2020.

ejemplo el derecho a la alimentación se encuentra reconocido (ya sea para toda la población o para grupos vulnerables) en las constituciones nacionales de: Brasil, Colombia, Congo, México, Kenia, Níger, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Etiopía, Guatemala, Guyana, Haití, Irán, Namibia, Nicaragua, Nigeria, Pakistán, Paraguay, Perú, Filipinas, Puerto Rico, Sudáfrica, Sri Lanka, Surinam, Uganda, Ucrania, Macedonia, Finlandia, Maldivas y Rusia¹⁸⁷. Además, hay varias disposiciones constitucionales que protegen un espectro más amplio, como un nivel de vida adecuado, una vida digna o el derecho a la seguridad social, que incluye el derecho a la alimentación (como las de Malawi, Bielorrusia, Moldavia).

LAS OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS EN RELACIÓN CON EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Llegados a este punto, es conveniente también analizar cuáles serían las obligaciones vinculantes que recaen sobre los Estados que han ratificado el PIDESC, en relación con el derecho a la alimentación.

En este sentido, debemos atender tanto al artículo 2.1 del PIDESC como a los Comentarios Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, concretamente la Observación N°3¹⁸⁸ y la Observación N°12¹⁸⁹.

El marco de referencia para comenzar con el análisis sería el artículo 2.1 del PIDESC, según el cual:

¹⁸⁷ GOLAY C., ÖZDEN M., “El Derecho a la Alimentación: Un Derecho Humano Fundamental Estipulado por la ONU y Reconocido por los Tratados Regionales y por numerosas Constituciones Nacionales”, *Op.Cit.*, pp.18, 19; BOJIC BULTRINI D., “Reconocimiento Constitucional en Guía para Legislar sobre el Derecho a la Alimentación”, FAO, Roma, 2010, pp.37-53, disponible en: <http://www.fao.org/docrep/012/i0815s/i0815s.pdf>, consultado el 6 de marzo de 2020.

¹⁸⁸ CESCR, Observación General N°3 (General Comments), “La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)”, Quinto periodo de sesiones, 14/12/1990, disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCESCR%2fGEC%2f4758&Lang=en, consultado el 6 de marzo de 2020.

¹⁸⁹ UN Doc., CESCR, E/C.12/1999/5, 12 de mayo de 1999, 20° período de sesiones, Observación General 12, El derecho a una alimentación adecuada (art. 11), *Op.Cit.*

“Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, *hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente*, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos [...] reconocidos” en el PIDESC.

En concreto, para este artículo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha elaborado en 2009 la Observación General N°3 a modo de interpretación y concretización del alcance de las obligaciones jurídicas contraídas por los Estados Partes del PIDESC.

Según esta Observación, las obligaciones jurídicas generales derivadas del Pacto no son sólo de comportamiento sino también de resultado¹⁹⁰, que a su vez pueden ser de realización progresiva o de efecto inmediato¹⁹¹.

La principal obligación de resultado, según el Comité, es la de adoptar medidas (mediante los medios más adecuados atendiendo a las circunstancias concretas y en relación con cada uno de los derechos contemplados) para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos

¹⁹⁰ Según AGUIAR A., las obligaciones de comportamiento imponen al Estado el desarrollo de conductas específicas, activas u omisivas con independencia de su resultado. Las obligaciones de comportamiento suelen determinar con precisión los medios que han de emplearse, por eso se les llama a veces obligaciones de medios. Las obligaciones de resultado, por el contrario, exigen del Estado el logro de un propósito preestablecido que ha de ser alcanzado por los medios que los órganos de este elijan de manera discrecional. Las obligaciones de resultado suelen dar libertad al Estado a la hora de determinar los medios que han de emplearse para conseguir el resultado. Véase: AGUIAR A., *Derechos Humanos y Responsabilidad Internacional del Estado*, Monte Ávila, Caracas, 1997, pp.187-188.

¹⁹¹ CESCR Observación General N°3, *Op. Cit.*, paras. 1, 2 y 9.

Aunque el PIDESC contempla la realización progresiva (hasta el máximo de los recursos disponibles) de estas obligaciones, el Comité DESC en la Observación General N°3, para. 1, entiende que el PIDESC también impone varias obligaciones con efecto inmediato, como por ejemplo la garantía de que los derechos reconocidos sean ejercidos sin ninguna discriminación o la obligación de adoptar medidas dentro de un plano razonablemente breve (tras la entrada en vigor del Pacto para los Estados interesados) para que la plena realización de los derechos del PIDESC pueda lograrse de forma paulatina.

reconocidos en el PIDESC¹⁹². A nuestro entender aquí habría que distinguir entre dos tipos de resultado: la obligación de resultado inmediato sería la de adoptar las medidas más apropiadas, dentro de un período de tiempo razonablemente breve (tras la entrada en vigor del Pacto para los Estados interesados) para cumplir sus obligaciones derivadas del PIDESC; y otra obligación de resultado progresivo que sería la de alcanzar la plena realización de los derechos enunciados en el PIDESC mediante esas medidas apropiadas adoptadas a lo largo del tiempo. Por tanto, ambas obligaciones serían de resultado, una de resultado inmediato y otra de resultado progresivo, a diferencia del artículo 2 del PIDCP, que sólo hace referencia a obligaciones de resultado inmediato de respetar y garantizar los derechos reconocidos en ese Pacto¹⁹³.

En otros párrafos de la Observación N°3, concretamente el 10, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales entiende que “corresponde a cada Estado Parte una obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos”. “Así, por ejemplo, un Estado Parte en el que un número importante de individuos está privado de alimentos [...], *prima facie* no está cumpliendo sus obligaciones en virtud del Pacto”. Si el Pacto se ha de interpretar de tal manera que no establezca una obligación mínima, carecería en gran medida de su razón de ser¹⁹⁴. Entendemos, por tanto, que según este párrafo de la Observación N°3, existiría la obligación de resultado inmediato de garantizar el derecho fundamental a no padecer hambre como obligación mínima, a diferencia de la garantía de la realización del derecho a una alimentación adecuada, en su versión maximalista, que implicaría una obligación de resultado progresivo.

Se dice la expresión “*prima facie*” porque tal como establece el artículo 2.1 del PIDESC, los Estados tienen que cumplir con adoptar las medidas correspondientes -para lograr la plena realización de los derechos del PIDESC- “hasta el máximo de sus recursos disponibles”, ello indica que para que cada Estado Parte pueda justificar su incumplimiento de las

¹⁹² CESCR Observación General N°3, *Op. Cit.*, para. 9.

¹⁹³ *Ibidem.*, para. 9.

¹⁹⁴ *Ibidem.*, para. 10

obligaciones mínimas debido a una falta de recursos disponibles, el Estado debe demostrar que ha realizado un esfuerzo por utilizar todos los recursos que están a su disposición para satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas¹⁹⁵.

Para concretizar y aplicar lo dispuesto tanto en el artículo 2 del PIDESC como en la interpretación que de este se hace en la Observación N°3 al ámbito del derecho a la alimentación, es necesario analizar lo dispuesto en la Observación N°12 del mismo Comité.

Según la Observación N°12, (parágrafo 14) “la principal obligación es la de adoptar medidas para lograr progresivamente el pleno ejercicio del derecho a una alimentación adecuada. Ello impone la obligación de avanzar lo más rápidamente posible para alcanzar ese objetivo”.

El alcance progresivo del pleno ejercicio del derecho a la alimentación tiene en cuenta el principio de no regresión, esto es, aunque el PIDESC no les impone a los Estados Partes la obligación de avanzar a un determinado ritmo y con unos determinados plazos, los Estados no pueden retroceder, no pueden reducir el nivel de protección ya alcanzado, pues esto, por lo general, equivaldría a una violación del derecho a la alimentación.

El parágrafo 15 de la citada Observación N°12 establece que “el derecho a la alimentación adecuada, al igual que cualquier otro derecho humano, impone tres tipos o niveles de obligaciones a los Estados Partes: las obligaciones de respetar, proteger y realizar”¹⁹⁶.

La **obligación de respetar** implica que los Estados Partes no pueden adoptar medidas que tengan como resultado impedir el acceso a la alimentación de la población. En efecto, el derecho a una alimentación adecuada debe, ante todo, ser realizado por los propios beneficiarios, a través de sus actividades económicas o de otro tipo, pero el Estado tiene la obligación de no adoptar ningún tipo de medida (legislativa, política,

¹⁹⁵ *Ibidem*.

¹⁹⁶ UN Doc., CESCR, E/C.12/1999/5, 12 de mayo de 1999, 20° período de sesiones, Observación General 12, El derecho a una alimentación adecuada (art. 11), *Op.Cit.*, para. 15.

etc.) que tenga por resultado impedir ese acceso a la alimentación por parte de su población.

En este sentido, por ejemplo, se produciría violación de la obligación de respetar si el Estado desalojara o desplazara arbitrariamente a las personas de sus tierras, especialmente si la tierra fuera su medio principal de alimentarse, o incluso si el Estado derogase disposiciones de seguridad social sin asegurarse de que las personas vulnerables beneficiarias tenían formas alternativas de alimentarse. En situaciones de conflicto armado, esta obligación de respetar implica también que el Estado y los grupos armados no pueden destruir o bloquear los recursos productivos (bienes civiles) de los que obtienen los alimentos la población civil¹⁹⁷.

La **obligación de proteger** supone que los Estados Partes adopten medidas para garantizar que terceros (particulares, grupos armados, empresas, etc.) no priven a la población del acceso a una alimentación adecuada. Como parte de esta obligación, el Estado podría ser entonces considerado responsable de las violaciones del derecho a una alimentación adecuada por parte de actores no estatales cuando, por ejemplo, no adopte las medidas adecuadas para impedir que estos violen el derecho a la alimentación de su población; esto es, cuando haga omisión del deber de proteger. Por ejemplo, se produciría violación de la obligación de proteger cuando el Estado no tome medidas adecuadas si una empresa contamina el agua de la que se abastece, para producir alimentos, una comunidad¹⁹⁸. Entendemos, por tanto, que la obligación de proteger también implica que el Estado debe fijar organismos que investiguen y proporcionen recursos efectivos si el derecho a la alimentación es violado.

La **obligación de realizar** (facilitar y hacer efectivo el derecho a la alimentación) supone que el Estado debe llevar a cabo actividades o

¹⁹⁷ UN Doc., A/56/210, 23 July 2001, Note by the Secretary-General**, Preliminary report of the Special Rapporteur of the Commission on Human Rights on the right to food, Jean Ziegler, para. 27, disponible en:

<https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/BF212836491D592685256AE60074C35E>, consultado el 6 de marzo de 2020.

¹⁹⁸ *Ibidem*, para. 28.

medidas positivas que fortalezcan el acceso a los medios o recursos para que la población se alimente. Un ejemplo de ello sería el desarrollo de programas de provisión gratuita de leche en las escuelas para mejorar la nutrición infantil¹⁹⁹. En caso de que las personas no se puedan alimentar por los medios a su disposición, el Estado debe garantizar directamente los alimentos (obligación de suministro) hasta el máximo de sus recursos disponibles. Esta obligación también se aplica a las personas que son víctimas de catástrofes naturales o de otra índole²⁰⁰. Por tanto, la obligación de hacer efectivo (obligación de suministro) el derecho a la alimentación va más allá de la obligación de facilitar, pero sólo rige cuando la seguridad alimentaria de la población se ve amenazada por razones que escapan a su control. En este sentido, el Estado tiene obligación, hasta el máximo de sus recursos disponibles, a proporcionar asistencia directa, por ejemplo proporcionando cupones de para alimentos o creando programas de protección social para la seguridad alimentaria. El Estado violaría esta obligación de suministro cuando permitiera que la población muriese de hambre en situaciones de catástrofe natural o por circunstancias imprevisibles, aun cuando disponga de recursos para asistir a la población.

Según el párrafo 16 de la Observación N°12, no todas estas obligaciones son de realización progresiva, ya que “algunas de las medidas a estos distintos niveles de obligación de los Estados Partes tienen un carácter más inmediato, mientras que otras tienen un carácter de más largo plazo, para lograr gradualmente el pleno ejercicio del derecho a la alimentación”. En este sentido, el Comité es bastante claro a la hora de determinar una obligación de resultado inmediato cuando dice que “el PIDESC se viola cuando un Estado no garantiza la satisfacción de al

¹⁹⁹ *Ibidem*, para. 29.

²⁰⁰ Esta última obligación (obligación de suministro) dimana del párrafo 1 del artículo 2 del PIDESC, en el que se obliga a cada Estado Parte a tomar las medidas necesarias hasta el máximo de los recursos de que disponga, tal como señaló anteriormente el Comité en el párrafo 10 de su Observación general N° 3: “El Estado que aduzca que es incapaz de cumplir esta obligación por razones que están fuera de su control, tiene, por tanto, la obligación de probar que ello es cierto y que no ha logrado recabar apoyo internacional para garantizar la disponibilidad y accesibilidad de los alimentos necesarios a aquellos que no pueden obtenerlo por sus propios medios”.

menos el nivel mínimo esencial necesario para estar protegido frente al hambre²⁰¹.

Es importante distinguir entre la falta de capacidad y la falta de voluntad de un Estado para cumplir con esta obligación. En el caso de que un Estado Parte aduzca que la limitación de sus recursos le impiden facilitar el acceso a la alimentación esencial a aquellas personas que no son capaces de obtenerla por sí mismas, el Estado ha de demostrar que ha hecho todos los esfuerzos posibles por utilizar todos los recursos de que dispone con el fin de cumplir, con carácter prioritario, esa obligación mínima²⁰². Esto significa que es el Estado, por sí solo, o mediante la cooperación internacional, el que debe probar (ante una posible violación del derecho a la alimentación) que ha actuado hasta el máximo de sus recursos disponibles para hacer efectiva esa obligación mínima con respecto a la alimentación de su población.

Atendiendo a lo expuesto, consideramos que el contenido mínimo irreductible del derecho humano a la alimentación supone estar protegido frente al hambre²⁰³, pero en visión maximalista de este derecho implica

²⁰¹ UN Doc., CESCR, E/C.12/1999/5, 12 de mayo de 1999, 20º período de sesiones, Observación General 12, *Op.Cit.*, para. 17. En inglés se utiliza esta expresión “the minimum essential level required to be free from hunger”; en francés: «Il y a violation du Pacte lorsqu'un État n'assure pas au moins le minimum essentiel requis pour que l'individu soit à l'abri de la faim».

El problema que surge, como indica SEATZU, es que la Observación General N°12 del Comité no define explícitamente en qué consiste el núcleo mínimo del derecho a la alimentación que da lugar a una obligación inmediata de resultado. Entendemos que, interpretando el párrafo 14 (referido a las obligaciones y violaciones) de la Observación General N°12, el acceso al mínimo de alimentos esenciales, suficientes e inoocuos, para garantizar la vida y la dignidad de las personas (cuando estas no puedan obtener la alimentación por sí mismas por razones que escapen de su control), podría tenerse como referencia para dar contenido a ese núcleo mínimo del derecho a la alimentación. Véase: SEATZU F., “The UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights and the Right to adequate food”, *Op.Cit.*, p.587.

²⁰² *Ibidem*.

²⁰³ Para ALSTON el derecho a estar protegido contra el hambre debe ser interpretado como el contenido mínimo del derecho a la alimentación. ALSTON P., “International Law and the Human Right to Food”, en ALSTON P. and TOMASEVSKI K., (Eds.), *The Right to Food*, *Op.Cit.*, p.167. Para TEXIER, es el umbral por debajo del cual, en principio, no se debe bajar nunca, cualesquiera que sean las circunstancias. TEXIER P., “Commentaires sur l'observation générale du Comité des droits économiques, sociaux et culturels (DESC): le droit à une

poder acceder a una alimentación adecuada, en calidad y cantidad suficiente, de manera estable en el tiempo y culturalmente aceptable por los individuos. Esto nos permite, tener una vida digna y poder desarrollar plenamente nuestras capacidades intelectuales y físicas²⁰⁴.

La doble dimensión del derecho a la alimentación supone también diferentes obligaciones para los Estados que han ratificado el PIDESC. Si bien el derecho a una alimentación adecuada es un estándar más relativo que implicaría obligaciones de realización progresiva, en el marco de obligaciones de resultado, el derecho a no padecer hambre es absoluto y fundamental e implicaría una obligación de resultado inmediato y no progresivo. De hecho es el único derecho calificado como fundamental tanto en el PIDESC como en el PIDCP. En otras palabras, la obligación de garantizar el derecho a no padecer hambre tiene un efecto inmediato (a diferencia del derecho a una alimentación adecuada), que no está sujeta al estándar de realización progresiva que se aplica a otros derechos sociales y económicos. De hecho, el Comentario General 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoció, de conformidad con el artículo 11.2 del PIDESC, “que pueden ser necesarias medidas inmediatas y urgentes” para realizar el derecho a no padecer hambre²⁰⁵.

nourriture suffisante”, en BERTHOUSOZ R., MEYER-BISCH P., NSEKA F., *Faim de vivre. La multidimensionnalité du droit à l'alimentation*, Berne, Fribourg, 2000, p.73.

²⁰⁴ Habría que diferenciar, por tanto, entre el hambre (que significa desnutrición por insuficiencia de alimentos o falta directa de alimentos) y la malnutrición (que significa insuficiencia de micronutrientes, vitaminas y minerales dentro de lo que se considera una ingesta normal de alimentos). Véase UN.Doc E/CN.4/2001/53, Informe del Relator Especial sobre el Derecho a la alimentación a la Comisión de Derechos Humanos, 7 de febrero de 2001, par. 16, disponible en: <http://derechoalaalimentacion.org/wp-content/uploads/2012/08/Primer-informe-del-Relator-Especial-Alimentaci%C3%B3n.pdf>, consultado el 6 de marzo de 2020. Por ejemplo, un niño puede ingerir suficientes calorías pero si carece de los micronutrientes necesarios según su edad puede padecer problemas en el crecimiento, ser más propenso a las infecciones o desarrollar un cerebro más pequeño, con menos conexiones neuronales (sobre todo durante sus tres primeros años de vida) que condicionará sus facultades intelectuales y laborales para el futuro.

²⁰⁵ UN Doc., CESCR, E/C.12/1999/5, 12 de mayo de 1999, 20º período de sesiones, Observación General 12, *Op.Cit.*, paras. 1 y 15.

B. ENTENDIENDO EL CONCEPTO DE SOBERANÍA ALIMENTARIA

Durante la celebración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (1996), la Vía Campesina²⁰⁶ formuló públicamente por vez primera el concepto de soberanía alimentaria y comenzó a calar entre la comunidad internacional la atención y el interés sobre este. Desde entonces, el concepto de soberanía alimentaria se ha ido ampliando con nuevas dimensiones y variables a través de las sucesivas declaraciones en los foros y cumbres internacionales.

La soberanía alimentaria fue presentada como una alternativa a las políticas liberales que rigen la producción y el comercio internacional de productos agrícolas desde la década de 1980. La Vía Campesina define actualmente la soberanía alimentaria como un derecho colectivo:

“el derecho de cada pueblo a definir sus propias políticas agropecuarias y en materia de alimentación, a proteger y reglamentar la producción agropecuaria nacional y el mercado doméstico a fin de alcanzar metas de desarrollo sustentable, a decidir en qué medida quieren ser autodependientes [y] a impedir que sus mercados se vean inundados por productos excedentarios de otros países que los vuelcan al mercado internacional mediante la práctica del dumping y a darle preferencia a las

²⁰⁶ La Vía Campesina es un movimiento social que acoge a 164 organizaciones representativas de pequeños productores locales, mujeres que viven en el medio rural, pueblos indígenas, migrantes y trabajadores agrícolas de 73 Estados de África, Asia, América y Europa. Su origen se remonta a 1993 en el marco de una reunión en Managua (Nicaragua) cuando agricultores y campesinos de Europa, América Central y Norteamérica se reunieron en el Congreso de la Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos. La Vía Campesina tiene como objetivo fundamental la defensa y el reconocimiento de la llamada soberanía alimentaria, y por tanto también tiene entre sus preocupaciones todos aquellos temas que estén íntimamente vinculados a la soberanía alimentaria, como son por ejemplo la reforma agraria, la biodiversidad y recursos genéticos, las mujeres campesinas, los derechos humanos, los trabajadores rurales, o la agricultura campesina sostenible. Este movimiento social de base civil, compuesto por una red de organizaciones agrícolas, se define como un movimiento global, autónomo, pluralista y multicultural, sin ninguna afiliación política, económica o de cualquier otro tipo. Véanse: La Vía Campesina, Movimiento Campesino Internacional, página web, disponibles en: <https://viacampesina.org/es/la-voz-de-los-campesinos-y-de-las-campesinas-del-mundo5/>; <https://viacampesina.org/es/la-via-campesina-la-voz-las-campesinas-los-campesinos-del-mundo/>, consultados el 6 de marzo de 2020.

comunidades locales pescadoras respecto al control del uso y los derechos sobre los recursos acuáticos [...]”²⁰⁷.

Según la posición de la Vía Campesina, estas políticas agropecuarias y alimentarias, además, deben ser ecológica, social, económica y culturalmente apropiadas a las circunstancias únicas de cada población o región en la que se apliquen.

Atendiendo a la definición mencionada, la soberanía alimentaria es más bien un conjunto de opciones políticas y estratégicas que deben adoptar los Estados para corregir los excesos y desequilibrios causados por el modelo liberal de desarrollo agrícola²⁰⁸. Mencionamos a los Estados porque

²⁰⁷ LA VÍA CAMPESINA, “Posición Sobre Soberanía Alimentaria de Los Pueblos”, 2003, página web de la organización: <https://viacampesina.org/es/posicion-sobre-soberania-alimentaria-de-los-pueblos/>, consultado el 6 de marzo de 2020.

²⁰⁸ El actual sistema y régimen del comercio internacional agrícola ha reducido la maniobra del Estado a la hora de decidir sobre sus propias políticas agrícolas. Es comprensible el reclamo que la soberanía alimentaria hace en este sentido si se tiene en cuenta que en las últimas décadas el margen de acción de los Estados para apoyar cada respectivo sistema de producción agrícola y a sus pequeños agricultores se ha reducido, particularmente en los Estados del Sur. Esto se debe fundamentalmente a la implementación de los conocidos planes de políticas de ajuste estructural que organizaciones financieras internacionales, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, han recomendado como precondiciones para recibir su ayuda y préstamos. Las organizaciones antes mencionadas fueron especialmente perjudiciales para los pequeños agricultores a quienes se les negaban los servicios, créditos o cualquier otro tipo de apoyo. Se ha demostrado también que los altos subsidios para la producción agrícola en los Estados desarrollados y sus subsidios para las exportaciones han dañado considerablemente las posibilidades internas de producción de muchos otros Estados. Por ejemplo, las consecuencias de la firma en 1994 del TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte) entre Estados Unidos, Canadá y México, fueron muy perjudiciales para los campesinos mexicanos, ya que la liberalización de los intercambios comerciales tuvieron como resultado la importación masiva de maíz norteamericano subvencionado, frente al cual los campesinos locales no podían ser competitivos. Asimismo, la pérdida de maniobra del Estado en temas agrícolas se viene justificando también debido a la subordinación que están experimentando a las agroindustrias y grandes empresas multinacionales del sector alimentario, que se aprovechan de la falta de regulación legal. En este sentido, WINDFUR señala que la sociedad actual se encuentra ante la pérdida de autoridad por parte de los Gobiernos para regular áreas importantes de la política nacional, como el comercio, la biodiversidad y la política de tierras. Véanse: WINDHFUR M., JONSEN J., “Food Sovereignty, Towards Democracy in Localized Food Systems”, ITDG publishing, FIAN, 2005. En parecidos términos: KONANDREAS P. and SHARMA R., “Net Food-importing Developing Countries: Role and Perspectives” in BILAL S. and PEZAROS P. (Ed.), *Agricultural Trade and the Millenium WTO Round*, Kluwer Law

a pesar de que la Vía Campesina define la soberanía alimentaria como “el derecho de cada pueblo”²⁰⁹, es lógico pensar que este “derecho colectivo” se materializará y se hará efectivo, en parte, mediante la implantación de una serie de políticas de Estado. En última instancia, consideramos que el derecho de cada pueblo también debe pertenecer al Estado en la medida en que este último representa al primero. Simplemente en la definición que se hace de la soberanía alimentaria opinamos que se deja establecida concretamente la expresión “derecho del pueblo” para ofrecer un valor agregado de protección en los supuestos en los que el propio Estado sea poco o nada diligente en la defensa de los intereses y derechos de su población²¹⁰.

Dada la amplitud²¹¹ que presenta el concepto actual, se puede decir que la soberanía alimentaria reposa sobre la base de una variedad de elementos:

International, The Hague, 2001, p. 251; CARLSON J., “Hunger, Agricultural Trade Liberalization and Soft International Law: Addressing the Legal Dimension of a Political Problem”, *Law Review*, 1985, p.1186; BUISSON M., “Nécessité et possibilité d’un nouveau cadre international fondé sur la souveraineté alimentaire”, Passerelles, Genève, International Center for Trade and Sustainable Development, Vol.12, nº1, p.4; GUIGNIER A., “Le droit international face à l’insécurité alimentaire et environnementale: état des lieux et perspectives”, *Écologie et Politique*, nº38, 2009; DESMARAIS A.A., “Food sovereignty: some initial thoughts and questions for research”, in SCHANBACHER W. D. (Ed.), *The Global Food System: Issues and Solutions*, ABC-CLIO, Santa Barbara, California, 2014, pp.1-13.

²⁰⁹ El entrecomillado viene motivado, por un lado, porque es el inicio de la definición que propone la Vía Campesina y también, por otro lado, porque el derecho a la soberanía alimentaria, como un derecho de los pueblos, no está reconocido como tal en ningún instrumento internacional.

²¹⁰ Por ejemplo, el Profesor CRAWFORD entiende que “si la expresión del derecho de los pueblos tiene algún significado independiente es porque confiere derechos a los pueblos cuando sus propios Gobiernos sean los que los incumplen”. CRAWFORD J., “The Rights of Peoples: Peoples or Governments?”, *Australian Society of Legal Philosophy*, 1985, p. 136.

²¹¹ Dada la amplitud del concepto de soberanía alimentaria, la Vía Campesina ha fijado siete principios fundamentales sobre los que se construye: el derecho a la alimentación como un derecho humano básico, la reforma agraria, la protección de los recursos naturales, la reorganización del comercio de productos agrícolas, la eliminación global del hambre, la paz social y el control democrático. No obstante el hecho de haber citado estos principios no resta complejidad ni ambición a las aspiraciones de la soberanía alimentaria. De hecho, según el Profesor MARTÍN LÓPEZ cada uno de estos principios, por separado, trae consigo una gran cantidad de implicaciones, ya que poner en práctica un principio no puede ocurrir simplemente

- la responsabilidad de garantizar un precio justo a los productores, para proteger los mercados internos de las importaciones a bajo precio originadas por el dumping;
- el fortalecimiento de las explotaciones campesinas y familiares de alimentos destinados a los mercados internos y locales;
- el acceso equitativo a los medios de producción que son la tierra, el agua, las semillas, la capacitación y el crédito;
- el desarrollo de los circuitos cortos de comercialización;
- el reconociendo del papel de la mujer en la producción agrícola²¹²;
- la necesidad de asegurar a las comunidades locales el control sobre los recursos productivos frente a la amenaza del acaparamiento de la tierra;
- la protección de las semillas, garantizando que los agricultores puedan intercambiarlas y utilizarlas libremente, rechazando el actual sistema de patentes;
- el apoyo con fondos públicos a las actividades productivas de las familias y comunidades, centrándose en la producción de alimentos para la población y los mercados locales²¹³, etc.

Este último punto hace referencia a un elemento central de la definición de la soberanía alimentaria, que es la autonomía alimentaria. Autonomía alimentaria no es lo mismo que autarquía ni tampoco significa autosuficiencia.

reduciéndolo a una ley singular ni a un principio general del derecho internacional, más bien requiere la adopción de muchas reglas complementarias y de desarrollo. Véase: MARTÍN LÓPEZ M.A, "A Study on the Application of Food Sovereignty in International Law" *Groningen Journal of International Law*, Vol. 4, No. 2, 2016, p.17, disponible en: <https://ssrn.com/abstract=2888637>, consultado el 6 de marzo de 2020.

²¹² Para profundizar sobre las cuestiones de género en la soberanía alimentaria véase RAJEEV C.P., "Soberanía alimentaria: poder, género y el derecho a la alimentación", *Revista PLoS Medicine*, Volume 9, Issue 6, 2012.

²¹³ GUIGNIER A., « Le droit international face à l'insécurité alimentaire et environnementale: état des lieux et perspectives », *Op.Cit.*, pp.38-42; PACHÓN-ARIZA F.A., "Food sovereignty and rural development: beyond food security", *Agronomía Colombiana*, 31(3), 2013, pp. 362-377.

La autonomía alimentaria hace referencia a la proporción de los alimentos que se consumen en un territorio, por lo general en un Estado, y que provienen de la producción interna del propio Estado. Los defensores de la soberanía alimentaria estiman que la autonomía alimentaria es indispensable para hacer frente a los efectos adversos del exceso de dependencia a las importaciones de alimentos y al sistema de ayuda alimentaria. En este sentido, la soberanía alimentaria se centra en el derecho del Estado a mantener y desarrollar su propia capacidad para producir alimentos básicos, respetando la diversidad cultural y productiva características de su territorio y población²¹⁴. Analizando las diferentes definiciones que se han dado de soberanía alimentaria y su evolución, entendemos que el principio de autonomía de decisión sobre la orientación de las políticas agrícolas y alimentarias es el principio en el cual todos los defensores de la soberanía alimentaria concuerdan.

Si bien la aplicación de los principios y prácticas inherentes a la noción de la soberanía alimentaria marcan, por así decirlo, una ruptura con el modelo liberal de desarrollo agrícola derivado del Consenso de Washington (respuesta del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional a la deuda de los Estados menos adelantados), de los programas de ajuste estructural y de la liberalización del comercio de productos agrícolas efectuada en el marco de la Organización Mundial del Comercio, la soberanía alimentaria no debe asimilarse a un retorno a las estrategias de autosuficiencia alimentaria, sinónimo de nacionalismo y proteccionismo. De ahí que autonomía alimentaria no sea lo mismo que la autosuficiencia alimentaria²¹⁵.

²¹⁴ MARTÍN LÓPEZ M.A., "A Study on the Application of Food Sovereignty in International Law", *Op. Cit.*, p.18.

²¹⁵ La autosuficiencia alimentaria fue la prerrogativa de las políticas agrícolas desarrolladas especialmente por los jóvenes Estados independientes de África, durante las décadas 1960-1970. De una inspiración claramente keynesiana, el objetivo de los programas de autosuficiencia era precisamente la plena satisfacción de la demanda nacional de alimentos por la producción agrícola local. Para los defensores de la soberanía alimentaria, sin embargo, si bien cada Estado debe tener la libertad de dar prioridad a la producción agrícola local para satisfacer sus necesidades domésticas, esto no significa ignorar las interdependencias agrícolas y alimentarias internacionales.

Tampoco se debe confundir la soberanía alimentaria con la autarquía. En este sentido, el concepto de soberanía alimentaria no se opone en sí al comercio internacional de alimentos, siempre y cuando se cumplan determinadas condiciones que se encuentren en sintonía con los postulados que esta defiende. Por ejemplo que el comercio no sea el objetivo prioritario de la agricultura, que se realice de forma justa y equitativa, tanto a una escala individual (productores y consumidores) como a una escala más amplia (entre Estados importadores y exportadores), que no esté desconectado de las realidades agronómicas y medioambientales, como sucede con la implantación de monocultivos y la producción de biocombustibles, etc. Lo establecido anteriormente tiene sentido en la medida en que para los defensores de la soberanía alimentaria, el alimento es una fuente de nutrición, un bien “particular”, y sólo secundariamente un producto mercantil de intercambio.

Siguiendo la lógica de la soberanía alimentaria, entonces, el comercio internacional de alimentos sería aceptado sólo como un medio para el bienestar social de la población, no como un fin en sí mismo²¹⁶. Esta opinión fue seguida por ZIEGLER, antiguo Relator Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación, quien consideró que la soberanía alimentaria entiende al comercio como un medio, no como

²¹⁶ En la filosofía de la soberanía alimentaria, los productos agrícolas no pueden ser considerados como simples mercancías porque la agricultura satisface una necesidad humana indispensable y un derecho fundamental: la alimentación. Los defensores de la soberanía alimentaria consideran que los recursos agrícolas, en tanto que son bienes particulares necesarios para la vida humana, deberían dejar de ser tratados como simples mercancías, sujetas a las reglas del comercio internacional y al juego de la especulación del precio de los alimentos. Ya desde los años 80, el antiguo juez de la Corte Internacional de Justicia, reconoció la consideración de los recursos alimentarios esenciales como Patrimonio común de la Humanidad, demostrando el mayor interés común de estos recursos en comparación con los intereses estatales. Véase: BEDJAOU M., “Les ressources alimentaires essentielles en tant que patrimoine commun de l’humanité”, *Revue Algérienne des Relations Internationales*, N° 1, 1986, p. 15. Véanse para más información en este sentido: FERRANDO T. and VIVERO POL J.L., “Commons and ‘Commoning’: A ‘New’ Old Narrative to Enrich the Food Sovereignty and Right to Food Claims”, *Right to Food And Nutrition Watch*, 2017; VIVERO POL J.L., “Food as a Commons: reframing the narrative of the food system”, *Social Science Research Network*, 2013, disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2255447, consultado el 6 de marzo de 2020.

un fin en sí mismo, dando primacía al derecho a la alimentación por encima de la agricultura industrial orientada a la exportación²¹⁷.

Tras el breve análisis de las implicaciones y postulados de la soberanía alimentaria, se puede apreciar que esta en sí formaría parte de la soberanía nacional. De hecho, la definición proporcionada por la Vía Campesina recuerda en parte al derecho de los pueblos a la libre determinación, en virtud del cual estos determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural (Artículo 1, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos). A pesar de que el concepto de soberanía nacional está consagrado en el Derecho Internacional y constituye uno de los principales pilares de las Relaciones Internacionales, el concepto de soberanía alimentaria, en cambio, tiene una formulación relativamente reciente y aún permanece en la esfera de la doctrina, sin haber tenido plasmación concreta jurídicamente vinculante en el marco internacional²¹⁸.

Realmente estamos ante un concepto, el de soberanía alimentaria, impulsado desde la sociedad civil que, si bien no ha tenido una aceptación acrítica y general en el marco internacional, como sí ha sucedido con el concepto de seguridad alimentaria, se ha venido intercalando e introduciendo en el foco de interés de los discursos políticos, cumbres y foros internacionales relacionados con los temas alimentarios, hasta tal punto que empieza a ser aceptado por algunos Estados. Aunque aisladas, algunas iniciativas locales son dignas de mención: -Venezuela, -África Occidental, -Senegal, -Malí, -Ecuador, -Bolivia, -Paraguay, -Brasil²¹⁹.

²¹⁷ UN Doc., E/CN.4/2004/10, 9 February 2004, Report submitted by the Special Rapporteur on the right to food, Jean Ziegler, in accordance with Commission on Human Rights resolution 2003/25*, p.10, disponible en:

<http://www.righttofood.org/wp-content/uploads/2012/09/ECN.4200410.pdf>, consultado el 6 de marzo de 2020.

²¹⁸ GUIGNIER A., "Le droit international face à l'insécurité alimentaire et environnementale: état des lieux et perspectives", *Écologie et Politique*, n°38, 2009, pp.39-39, disponible en: <https://www.cairn.info/revue-ecologie-et-politique1-2009-1-page-109.htm>, consultado el 6 de marzo de 2020.

²¹⁹ En 2005, la soberanía alimentaria fue oficialmente reconocida por la CEDEAO (Comunidad Económica de Estados de África Occidental) durante la adopción de su política agrícola, y

No obstante, por el momento, no existe por así decirlo un concepto jurídico internacional de soberanía alimentaria, ni esta ha sido consagrada en ningún texto jurídico vinculante.

De hecho, si leemos la definición más reciente de soberanía alimentaria, expuesta en las anteriores páginas, en realidad consideramos que no se trata de un concepto en sí propiamente dicho, concreto y relativamente sincrético, sino más bien de un conjunto de estrategias políticas, medidas y acciones difusas que cubren un marco amplio de prioridades y temáticas. Además estimamos que desacertadamente el “concepto” o la definición de soberanía alimentaria comienza con el término de “derecho” (“es el derecho de cada pueblo a definir sus propias políticas agropecuarias y en materia de alimentación [...]”), sin embargo este derecho como tal no está reconocido en ningún instrumento internacional (si bien se reconoce el principio de soberanía permanente de los pueblos sobre sus recursos naturales como un principio de derecho consuetudinario general, no se reconoce el derecho a la soberanía alimentaria)²²⁰.

también fue integrada en las leyes de orientación agrícola de Senegal y de Mali. En 2008 y 2009, la soberanía alimentaria fue inscrita en las nuevas constituciones de Bolivia y Ecuador, respectivamente. Venezuela aprobó un decreto en 2008 en el cual se afirma la responsabilidad de los poderes públicos para el derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria. Paraguay ha incluido los postulados de la soberanía alimentaria en el Plan de Soberanía Alimentaria y Nutrición para Paraguay. Además, en cuanto a la repercusión de la soberanía alimentaria, se puede decir que las organizaciones internacionales, aunque no se refieran a la soberanía alimentaria en sí misma, empiezan a orientarse hacia los principios y postulados que son parte de dicho concepto. Por ejemplo, en su informe anual 2010, el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter, demuestra el papel de la agroecología en el cumplimiento del derecho a la alimentación. Por otro lado, el informe de Evaluación Internacional del Papel del Conocimiento, la Ciencia y la Tecnología en el Desarrollo Agrícola (IAASTD), lanzado en 2002 por la FAO y el Banco Mundial, y que es el resultado del trabajo de 400 expertos mundiales multidisciplinarios, multilaterales e independientes, trata el tema de la soberanía alimentaria.

²²⁰ Profundizando sobre estas cuestiones y viendo la amplitud del concepto de soberanía alimentaria, podemos afirmar que ni siquiera se podría calificar de un sólo derecho (suponiendo que estuviera reconocido el derecho a la soberanía alimentaria, que no lo está) sino más bien de un conjunto de derechos, deberes e incluso recomendaciones. Toda esta amalgama de acciones nos permiten criticar la falta de concreción y de categorización jurídica del término “soberanía alimentaria”: ¿es un derecho?, ¿cuál es su alcance y su contenido irreductible?, ¿es un conjunto de políticas?, ¿es un conjunto de deberes?, ¿son recomendaciones?

Entendemos, por tanto, que sería más aconsejable, de acuerdo al actual estado de la cuestión, situar a la soberanía alimentaria como:

el estatus alcanzado mediante la implantación de políticas, medidas y acciones estratégicas, por parte del Estado, en colaboración/cooperación con la sociedad civil y otros Estados, que tienen como objetivo último alcanzar la seguridad alimentaria a través del apoyo público a la producción de alimentos local, sostenible y social, económica y culturalmente adecuada a las circunstancias, costumbres y el clima de una determinada población como instrumento, a su vez, de paz social y democracia alimentaria²²¹.

Todos los elementos citados en esta definición propuesta concuerdan con los postulados de los siete principios en los que se basa la soberanía alimentaria:

- el derecho a la alimentación como un derecho humano básico,
- la reforma agraria,
- la protección de los recursos naturales,
- la reorganización del comercio de productos agrícolas,
- la eliminación global del hambre,
- la paz social y
- el control democrático²²².

El hecho de que actualmente la soberanía alimentaria no se configure como un concepto aceptado generalmente, concreto²²³ y relativamente sintético, dificulta la articulación legal del discurso a través de técnicas legales, las cuales demandan y de precisión y detalle²²⁴.

²²¹ Definición ofrecida por la autora.

²²² Sobre Democracia Alimentaria véase el monográfico editado por el Profesor COLLART DUTILLEUL F., *Penser une démocratie alimentaire*, Inida, Costa Rica, 2013.

²²³ Se puede pensar que actualmente, tal como está definida, la soberanía alimentaria lo que pretende es lograr una transformación general de las estructuras agrícolas existentes a nivel mundial.

²²⁴ BELLINGER N., FAKHRI M., "The Intersection between Food Sovereignty and Law", *Natural Resources & Environment*, Volume 28, Number 2, 2013, p.3.

Esta falta de una definición jurídica generalmente aceptada parece constituir una de las principales críticas con respecto a la soberanía alimentaria. En este sentido, vale la pena hacer referencia al trabajo publicado por HAUGEN, quien manifiesta que su contenido siempre está cambiando y se está modificando, a veces debido a diversas presiones, y en detrimento de un concepto que desencadena la pérdida de consistencia considerable²²⁵. WINDFUR, por su parte, también subraya que la soberanía alimentaria aún no está lo suficientemente definida y establecida como un cuerpo conceptual²²⁶. Siguiendo esta línea, el Profesor MARTÍN LÓPEZ considera que “es lógico pensar que si no hay una definición aceptada, tampoco puede haber claridad en los instrumentos legales que se requieren para desarrollar y hacer que el concepto de soberanía alimentaria sea operativo a nivel nacional e internacional. Habría que llegar a un consenso sobre las fronteras y los límites del concepto, sobre lo que se incluye y lo que queda fuera, dado que la variedad es muy amplia en lo que respecta a las definiciones de soberanía alimentaria”²²⁷.

Por tanto, en definitiva se afirma que la construcción legal completa de la soberanía alimentaria aún no se ha llevado a cabo y parece poco probable que se haga en los años venideros. Se puede decir que el movimiento para la defensa de la soberanía alimentaria se ha centrado sobre todo en la construcción de un discurso de naturaleza política y de carácter difuso, excesivamente amplio. No por ello dejamos de reconocer el mérito y la grandeza de estas iniciativas sociales, necesarias, pues son un foco de presión y conciencia para sentar las bases del inicio de un cambio

²²⁵ HAUGEN H.M., “Food Sovereignty: an Appropriate Approach to Ensure the Right to Food?”, *Nordic Journal of International Law* 263-292, 2009, p.270.

²²⁶ WINDHFUR M., JONSEN J., “Food Sovereignty, Towards Democracy in Localized Food Systems”, *Op.Cit.*, p.13.

²²⁷ MARTÍN LÓPEZ M.A., “A Study on the Application of Food Sovereignty in International Law” *Groningen Journal of International Law*, *Op.Cit.*, p. 17: “Therefore, it is logical to think that if there is no one accepted definition, there cannot be clarity either in the legal instruments that are required to develop and make the concept operative on national and international levels. A consensus would have to be reached concerning the borders and limits of the concept, about what is included and what is left out, given that the variety, as has been mentioned earlier, is wide-ranging when it comes to the definitions of Food Sovereignty”.

en el modelo liberal actual que rige el comercio y la producción agrícola. De hecho las críticas ofrecidas, en vez de ser lanzadas en un sentido destructivo, tienen el objetivo de un enfoque constructivo para avanzar y mejorar en una futura construcción de la soberanía alimentaria como concepto o categoría jurídica aceptada en el marco internacional.

La aceptación del concepto de soberanía alimentaria por el derecho internacional comercial, podría contribuir al reconocimiento de la especificidad del “bien agrícola” como un bien particular destinado a satisfacer una necesidad humana básica, la de alimentarnos, alejándolo de su tratamiento en la categoría genérica de “mercancías”, en el entendido de que el acceso a estos bienes es necesario para la seguridad alimentaria y contribuye al cumplimiento por parte de los Estados de sus obligaciones en relación con el derecho a la alimentación de su población.

El reconocimiento de la especificidad de los “bienes agrícolas” se podría llevar a cabo por varias vías:

- mediante la incorporación de su estatus jurídico particular en el comercio internacional y su incorporación formal en la normativa de la Organización Mundial del Comercio para que estos “bienes” estén protegidos de los efectos negativos del comercio internacional y de la especulación en los precios de los productos agrícolas;
- mediante la adopción de un nuevo acuerdo comercial sobre la agricultura o la reforma de otros acuerdos comerciales multilaterales que influyen en el contenido de las estrategias agrícolas nacionales;
- mediante una acción más radical que sería el establecimiento de la exclusión de los productos agrícolas del ámbito de las normas del comercio internacional, como sucede con los bienes culturales.

C) ¿EL DERECHO HUMANO A LA SOBERANA SEGURIDAD ALIMENTARIA?: HACIA UNA NUEVA CATEGORÍA JURÍDICA RELACIONAL ENTRE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA, EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA

Además de la seguridad alimentaria, se han utilizado otros dos términos en el discurso sobre la persistencia del hambre y la malnutrición y en el diseño de las estrategias para su erradicación: el derecho a la alimentación adecuada y la soberanía alimentaria, previamente analizados en los apartados anteriores. A pesar de ser conceptos complementarios en sus fines e interdependientes, estamos ante conceptos de distinta naturaleza, repercusión y alcance. Por ello conviene señalar cuáles son sus diferencias y a su vez cuáles son sus puntos en común para un correcto manejo de la terminología alimentaria.

Es importante aclarar si los tres términos representan diferentes puntos de vista y enfoques con respecto a la lucha contra el hambre, o si se analizan como formas complementarias de buscar soluciones a las mismas cuestiones. Para ello, es conveniente analizar cada concepto, como se ha hecho anteriormente, y dejar constancia de si cada uno de ellos se pueden emplear de manera complementaria o si reflejan análisis contradictorios de los mismos problemas.

Obviamente, los esfuerzos para lograr seguridad alimentaria y posibilitar el pleno ejercicio del derecho a la alimentación, junto a la soberanía alimentaria, tienen el propósito común de satisfacer una necesidad humana básica, la alimentación de las personas. Es este propósito común lo que justifica su comparación. En las páginas siguientes se analizará la naturaleza de cada uno de los conceptos, los objetivos perseguidos específicos que pretenden y los métodos utilizados para perseguirlos.

NATURALEZA Y OBJETIVOS

El Derecho Humano a la Alimentación es, como su propio nombre indica, un derecho reconocido en los instrumentos internacionales, vinculante y que genera obligaciones jurídicas. En este sentido, se trata de un concepto jurídico. Este derecho reconocido a las personas, conferido

y articulado sobre la base de la dignidad de las mismas, impone obligaciones jurídicas a los Estados que han ratificado los instrumentos internacionales en los que aparece formulado. Los Estados deben garantizar el derecho a la alimentación pero tienen un amplio margen de discreción a la hora de elegir los medios a utilizar para posibilitar y garantizar su ejercicio. El derecho humano a la alimentación también aborda las obligaciones de los Estados más allá de sus fronteras, incluidas las relacionadas con el comercio de productos alimentarios. Aunque no se prescriba ningún modelo específico para lograr la distribución equitativa a la que hace referencia el artículo 11. 2b del PIDESC, se obliga a los Estados a garantizar que su comercio u otras políticas sirvan a este objetivo²²⁸.

Por tanto, el instrumento jurídico para alcanzar la seguridad alimentaria sería el derecho a la alimentación, de modo que las situaciones de falta de alimentos que afecten individualmente a las personas se tendrían que reclamar jurídicamente, en las instancias internacionales, a través de la exigibilidad del derecho humano a la alimentación, que es el derecho que actualmente se reconoce en el plano universal en un instrumento internacional vinculante, el PIDESC.

En cuanto a la seguridad alimentaria hay que señalar que se trata de un concepto político, con una amplia aceptación en la comunidad internacional, que sin embargo no genera obligaciones para los Estados. Más bien la seguridad alimentaria se puede considerar como una condición fáctica previa, como objetivo deseable a alcanzar, que posibilita el pleno ejercicio del derecho a la alimentación adecuada. Sin embargo, en el Objetivo 7.4 del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 se fijaba la idea contraria, entendiéndose que la “implementación y la realización plena y progresiva de este derecho” (el derecho humano a la alimentación) era un “medio para alcanzar la

²²⁸ Según el artículo 11.2 b. del PIDESC, “los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para: [...] asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan”.

seguridad alimentaria para todos”²²⁹. Nosotros entendemos que esto no es necesariamente así. Es decir, entendemos que en un marco fáctico de seguridad alimentaria nacional (si se toma como unidad de medida el territorio del Estado), es más coherente pensar que los derechos humanos individuales a la alimentación tendrán más probabilidades para su efectivo y pleno ejercicio. Pero a su vez podemos decir que si los derechos individuales a la alimentación son satisfechos, existiría un marco general de seguridad alimentaria nacional. Por tanto, la relación es inversa y directamente proporcional: si hay un marco de seguridad alimentaria general previo, hay más probabilidades de que los derechos humanos individuales a la alimentación se vean cumplidos, y viceversa, si los derechos individuales a la alimentación son cumplidos, podemos decir también que existe seguridad alimentaria general (dependiendo de la unidad de medida que se tome: seguridad alimentaria nacional, local, regional, internacional, etc.). Esta idea podría equiparse al dilema que proviene de la expresión “¿qué fue primero, el huevo o la gallina?”.

La seguridad alimentaria plantea, por así decirlo, un objetivo a alcanzar mediante la implantación de normas, políticas, planes, acuerdos y medidas gubernamentales, en colaboración necesaria con la sociedad civil. El debate que plantea la seguridad alimentaria es, por lo tanto, útil como herramienta para analizar el curso y los objetivos de ciertas opciones políticas, normativas y ver si estas tienen en cuenta la garantía de la seguridad alimentaria y el disfrute del derecho humano a la alimentación. En este sentido, la seguridad alimentaria podría considerarse como un indicador para ver si el derecho a la alimentación, reconocido a las personas, se cumple o no, aunque sólo tener este dato en cuenta no sería suficiente.

Sin embargo, el concepto de seguridad alimentaria no es un concepto jurídico *per se* y, por tanto, no impone obligaciones a las partes ni otorga derechos reclamables. Como se ha dicho anteriormente, la seguridad alimentaria es en gran medida la definición de un objetivo, y por lo tanto,

²²⁹ FAO, “Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación”, Roma, 13 de noviembre de 1996, disponible en: http://www.fao.org/wfs/index_es.htm, consultado el 6 de marzo de 2020.

es un término que se ha venido interpretando de forma más variable hasta llegar al concepto actual que ha alcanzado gran aceptación por parte de la comunidad internacional y que ha sido plasmado en foros, cumbres y directrices internacionales, y tenido como referencia por parte de organismos especializados y organizaciones internacionales. No obstante, la definición de este objetivo, de que exista una situación deseable en la que “todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana”, no debe confundirse con el medio para conseguirlo; esto es, la seguridad alimentaria es un objetivo a alcanzar que si se alcanza propicia el medio idóneo para que sea más factible el pleno ejercicio del derecho humano a la alimentación, pero la seguridad alimentaria no es un programa de políticas específicas. De hecho, es probable que las estrategias o los medios a emplear para alcanzar seguridad alimentaria deban cambiar con el tiempo, para abordar las nuevas amenazas que obstaculicen el acceso y la disponibilidad de alimentos para la población.

Por tanto, la seguridad alimentaria no es un derecho, ni un programa de medidas políticas, es un concepto político y técnico²³⁰, fruto del consenso y de las distintas cumbres alimentarias, que plantea un objetivo a alcanzar, una situación deseable por la que los Estados deben trabajar; sin embargo, no supone obligaciones vinculantes ni crea marcos jurídicos que puedan ser utilizados por las personas que no tengan acceso a la alimentación. Bajo la perspectiva de la seguridad alimentaria, a los Estados no se les podría considerar responsables de la falta de alimentos o de una situación de hambre de su población.

²³⁰ Según WINDFUHR y JONSEN, en su libro sobre *Soberanía Alimentaria: Hacia la Democracia en los Sistemas Alimentarios Locales*, la seguridad alimentaria es más un concepto técnico, el derecho a la alimentación es legal y la soberanía alimentaria es esencialmente un concepto político emergente. WINDFUHR M., JONSÉN J., *Food Sovereignty, Towards democracy in localized food systems*, FIAN-International, ITDG Publishing, 2005, pp.23-24, disponible en: http://www.ukabc.org/foodsovereignty_itdg_fian_online.pdf, consultado el 6 de marzo de 2020.

Con respecto a la soberanía alimentaria, también se trata de un concepto que no genera obligaciones ni está plasmado en textos jurídicos vinculantes, pero, a diferencia de la seguridad alimentaria, es un concepto emergente, relativamente nuevo, que surge desde el seno de la sociedad civil y que no ha recibido, por ahora, la aceptación que ha tenido el concepto de seguridad alimentaria. La soberanía alimentaria promueve un modelo alternativo de agricultura, políticas comerciales y prácticas que sirvan a los derechos de las personas a la alimentación y a una producción de alimentos segura, saludable y ecológicamente sostenible²³¹. La soberanía alimentaria promueve la producción local de alimentos, en el marco del principio de soberanía permanente de los pueblos sobre sus recursos naturales, por lo que propone un cambio en el modelo de producción del sistema alimentario internacional²³². Sin embargo este concepto ha recibido críticas por ser excesivamente amplio, poco conciso y confundir los medios con los fines.

A diferencia de la soberanía alimentaria, la seguridad alimentaria no expresa de dónde tienen que provenir los alimentos, o el abastecimiento alimentario, esto es, por producción propia local o por importación, o mediante la ayuda internacional; en cambio para la soberanía alimentaria priman los circuitos propios de comercio y la producción local y sostenible de alimentos. Por tanto, la soberanía alimentaria profundiza sobre el origen del alimento que se consume pero no avala la autarquía alimentaria, sí la llamada autonomía alimentaria. Mientras que la seguridad alimentaria busca abordar la cuestión de la alimentación de las personas y la lucha contra el hambre a través del actual régimen agroalimentario existente, en cambio la soberanía alimentaria pretende desafiar este paradigma y buscar nuevas alternativas al modelo agro-liberal-industrial imperante en este sector²³³.

²³¹ E/CN.4/2004/10, "The Right to Food", Report submitted by the Special Rapporteur on the right to food, Jean Ziegler, in accordance with Commission on Human Rights resolution 2003/25*, 9 February 2004, pp.11-13.

²³² Véase: WINDFUHR M., JONSÉN J., Food Sovereignty, Towards democracy in localized food systems, Op.Cit.

²³³ Véase: SCHANBACHER W.D., *The politics of food: The global conflict between food security and food sovereignty*, ABC-CLIO, 2010.

Por tanto, aunque soberanía alimentaria y seguridad alimentaria sean dos conceptos no jurídicos, con diferente alcance y concreción, que no generen obligaciones ni responsabilidades, lo que se podría comparar y contrastar serían las diferentes medidas y acciones políticas que se llevarsen a cabo en función de si se actúa bajo el prisma de la seguridad alimentaria (que no necesariamente tiene en cuenta el origen de producción del alimento) o de la soberanía alimentaria (que prima la autonomía alimentaria y el mercado local-nacional de producción de alimentos, propugnando una reforma agraria y una “democracia alimentaria”)²³⁴.

METODOLOGÍA

El concepto de seguridad alimentaria se puede aplicar a varios niveles: global, regional, nacional, local, familiar o individual. Examinar cada nivel puede ser útil, dependiendo del tipo de información y/o medida buscada u objetivo a alcanzar. Se entiende que si la seguridad alimentaria existe a nivel individual, todas las unidades más grandes también tendrán seguridad alimentaria. El derecho a la alimentación, como un derecho humano, se aplica al individuo y, en casos específicos, también a nivel del grupo. No existe el derecho a la alimentación de un Estado Nacional que pueda ser cumplido o violado, ni de un hogar. La “unidad” de medida principal es el individuo. Los titulares del derecho humano a la alimentación son las personas²³⁵; en la seguridad alimentaria no hay titulares, dado que no es un derecho, ni tampoco en la soberanía alimentaria, ya que aunque este concepto viene precedido por la frase: “es el derecho de cada pueblo a definir sus propias políticas agropecuarias y en materia de alimentación [...]”, sin embargo este derecho como tal no está reconocido en ningún instrumento internacional, por lo que

²³⁴ JAROSZ L., “Comparing food security and food sovereignty discourses”, *Dialogues in Human Geography*, Vol. 4, Nº 2, 2014, pp. 168-181.

²³⁵ MECHLEM K., “Food Security and the Right to Food in the Discourse of the United Nations”, *European Law Journal*, Volume10, Issue 5, 2004, pp.631-648.

tampoco podemos hablar de un derecho colectivo, ni de titulares de la soberanía alimentaria²³⁶.

Estas diferencias también se reflejan en los procedimientos de monitoreo. Si bien la seguridad alimentaria general podría medirse, al menos hasta cierto punto, mediante el uso de indicadores antropométricos²³⁷, como calorías per cápita, ingesta de calorías, etc., el monitoreo del derecho a la alimentación requiere suficiente disgregación para analizar la situación de los grupos vulnerables y la existencia de efectos discriminatorios en la alimentación. Como es un derecho, también requiere el monitoreo de sus violaciones y la identificación de los obstáculos para su realización. Este monitoreo no sólo tiene que venir de la mano de agencias técnicas sino de instituciones de derechos humanos, como los comités de derechos humanos o defensores del pueblo, así como también de tribunales internacionales. En cuanto al monitoreo de la soberanía alimentaria, al no ser en realidad un concepto en sí propiamente dicho, concreto y relativamente conciso, sino más bien un conjunto de estrategias políticas, medidas y acciones difusas que cubren un marco amplio de prioridades y temáticas, no tendríamos respuesta para saber cómo se podría monitorear la soberanía alimentaria, ni a qué nivel (¿individualmente, a nivel de pueblos, etnias, grupos, Nación?), pero todo parecería indicar que habría que analizar las políticas, medidas y la legislación nacional relativa a la alimentación de la población para ver en primer lugar si tienen en cuenta los postulados de la soberanía alimentaria. Y en todo caso, analizar si la proporción de los alimentos que se consumen en un territorio, por lo general en un Estado, provienen de la producción interna del propio Estado, para verificar si existe o no autonomía alimentaria.

Junto con el debate sobre la seguridad alimentaria familiar o individual, tiende a prevalecer una visión muy agregada de la seguridad alimentaria como un problema mundial, nacional o regional. Sin embargo, un

²³⁶ LEE R., "Food security and food sovereignty", Centre for rural economy discussion paper series, Vol. 11, 2007, pp. 1-16.

²³⁷ Los indicadores antropométricos son valores de composición corporal empleados para el análisis diagnóstico nutricional de una persona.

enfoque basado en los derechos comienza desde el derecho de un individuo, familia o grupo. Por ejemplo, en el caso de Canadá, en 1998, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales demostró que si bien el país había estado durante años en la cima del Índice de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en muchos aspectos aún no cumplía con sus obligaciones en materia de derechos humanos²³⁸. Es decir, que puede ser que existiendo seguridad alimentaria en el Estado no significa que haya cumplimiento del derecho a la alimentación individual de todos.

En conclusión, después de lo expuesto, podríamos hacer una comparación triple en cadena, de los tres conceptos citados, en la que los tres se relacionen de forma complementaria:

La soberanía alimentaria se tomaría como un medio (conjunto de políticas, medidas, recomendaciones, etc.) para alcanzar un fin: la seguridad alimentaria. En este sentido, la soberanía alimentaria marcaría las medidas y la dirección de la política alimentaria del Estado hacia la inversión de la producción local de alimentos, el fortalecimiento de los pequeños productores nacionales y el apoyo público a la autonomía alimentaria en primer lugar, siendo secundariamente tenido en cuenta el comercio de importación y de exportación²³⁹.

La seguridad alimentaria sería un objetivo a alcanzar, mediante la soberanía alimentaria, que una vez alcanzado produciría una situación fáctica de bienestar social-alimentario que favorecería y facilitaría el pleno ejercicio del derecho humano a la alimentación. Esto es, en circunstancias de seguridad alimentaria, es más probable que se realice en su versión amplia el derecho humano a la alimentación.

²³⁸ UN Doc., E/C.12/1/Add.31, 10 December 1998, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, consideration of reports submitted by States parties under articles 16 and 17 of the Covenant, Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Canada, disponible en: <http://www.refworld.org/docid/3f6cb5d37.html>, consultado el 6 de marzo de 2020.

²³⁹ BEUCHELT T.D., VIRCHOW D., "Food sovereignty or the human right to adequate food: which concept serves better as international development policy for global hunger and poverty reduction?", *Agriculture and Human Values*, Vol. 29, Issue 2, Springer, 2012, pp. 259-273.

La plasmación del derecho humano a la alimentación, en instrumentos internacionales vinculantes, otorga a este sistema de legalidad, obligatoriedad y ciertas garantías, ya que consideramos que el derecho a la alimentación, según lo dispuesto en la Observación General 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales impone obligaciones de resultado, progresivo en ciertos aspectos e inmediato en otros, pero de resultado y no sólo de comportamiento.

Es cierto que los tres términos analizados comparten un objetivo general común: la alimentación de las personas, pero los objetivos y finalidades específicas, así como su repercusión y alcance, son diferentes. El método que persiguen para alcanzar esos objetivos específicos difiere, ya que el derecho a la alimentación requiere reconocimiento legal, su formulación se basa en la dignidad humana, exige responsabilidad y obligaciones del Estado y control jurisdiccional o quasi-judicial que velen por su cumplimiento, facilidades para la reclamación individual ante su violación, etc. La seguridad alimentaria requiere la implantación de políticas, consenso y acuerdos con el sector público y privado, pero no profundiza en que sea necesario un cambio del actual modelo liberal de comercio y producción de alimentos; en cambio, la soberanía alimentaria reclama un cambio en el sistema de producción actual, primando la autonomía alimentaria y la producción local de alimentos.

Propuesta quizás ambiciosa y arriesgada, que reúna los objetivos generales y específicos de los tres términos, reforzándolos con la seguridad jurídica de la consideración de “derecho humano”, sería la creación de una nueva categoría jurídica: “*El Derecho Humano a la Soberana Seguridad Alimentaria*”, que habría que insertar en un instrumento internacional vinculante.

Habría que precisar si se trata de un derecho individual o colectivo, es decir, sus titulares, así como el sistema de control y seguimiento asignado para este derecho, dependiendo del instrumento internacional en el que se inserte o bien creando un nuevo órgano de control y/o un nuevo Tratado que desarrolle y precise las implicaciones y obligaciones de este nuevo derecho. Por ejemplo, en una Convención sobre la seguridad alimentaria que se elabore en el marco del ECOSOC, con la

colaboración de la FAO y que se presente a la Asamblea General para su consideración.

Estaríamos ante un derecho humano multidimensional de realización progresiva pero que impone obligaciones de resultado. Obviamente, el núcleo de este derecho sería “el derecho fundamental a estar protegido contra el hambre” (ya reconocido en el PIDESC), que impondría una obligación de resultado inmediato. Habría que alcanzar un consenso suficientemente representativo y amplio sobre la definición y contenido de este derecho humano que, posteriormente, habría que concretizar en las legislaciones nacionales para que se adaptase a las circunstancias concretas (social-económica-ambiental-política, etc.) y necesidades de cada Estado (todos los Estados no tienen la misma necesidad alimentaria: mientras en unos las personas mueren literalmente de hambre, en otros Estados sufren de obesidad).

La creación del Derecho Humano a la Soberana Seguridad Alimentaria sentaría las bases para la salida de los alimentos de las normas del comercio internacional general y les otorgaría su cualidad de bien básico para una necesidad humana primordial, en vez de su actual consideración como simple “mercancía” intercambiable.

Sería un Derecho Humano integrador que implica el replanteamiento de la estrategia internacional de la lucha contra el hambre, conformando una de las bases ideológicas de nuestro tiempo, que beneficiaría complementariamente a otros derechos humanos reconocidos: derecho a salud, derecho a un medio ambiente sano, derecho a la libre determinación, derecho a no estar sometidos a tratos inhumanos ni degradantes, etc.

Estaríamos ante un derecho subjetivo, en la medida en que se construye sobre la dignidad de las personas y su objetivo principal es el bienestar del ser humano, por lo tanto, justiciable; pero también ante un derecho de carácter objetivo, en la medida en que implicaría un sistema de obligaciones entre los diversos Estados de la comunidad internacional y entre esta y las comunidades políticas que la integran.

La aspiración a la soberana seguridad alimentaria se configuraría como un objetivo compartido que se traduciría en normas, técnicas y obligaciones jurídicas internacionales, con independencia de que su garantía

se amplíe o concretice a nivel nacional y se adapte a las circunstancias de cada Estado. Esto es, el derecho humano a la soberana seguridad alimentaria, supondría la incorporación en el derecho internacional de un valor jurídico que inspiraría reglas de derecho desde una perspectiva finalista unitaria, que no uniforme, porque cabrían geometrías variables. Y en todo caso, el estándar mínimo universal de este derecho sería el derecho a estar protegido frente al hambre.

CAPÍTULO II

LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y LA ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS

En el capítulo anterior hacía referencia a la fragmentación que tenía el sistema de gobernanza global de la seguridad alimentaria. Esta característica del sistema es fruto, en su mayoría, de la actual multiplicidad institucional y orgánica que se ha formado en torno a la seguridad alimentaria. En efecto, son varios los organismos, órganos y programas que, directa o potencialmente, influyen en la consecución, el desarrollo y la protección de la seguridad alimentaria.

Lo que se pretende este capítulo es ofrecer una panorámica general de los distintos organismos, órganos y programas que, dentro del sistema de Naciones Unidas, pueden estar relacionados (en sus objetivos, mandato, presupuesto, etc.) con el tema de la seguridad alimentaria. Tomamos el marco de Naciones Unidas porque es el marco universal, por lo que descartamos la protección que lleven a cabo organizaciones internacionales regionales en relación con la seguridad alimentaria.

2.1. ÓRGANOS PRINCIPALES Y SU RELACIÓN CON LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

Sabemos que el sistema de Naciones Unidas es complejo debido a los diferentes órganos y organismos que se ocupan de un mismo problema. Esto puede suscitar críticas y restar eficacia al sistema. En cuanto a los problemas de falta de seguridad alimentaria se afianzan estas dudas, ya que se puede apreciar una dispersión tanto a nivel institucional, como orgánica y estratégica²⁴⁰.

Además de los organismos especializados en el marco de Naciones Unidas, podemos decir que también tres de sus órganos principales pueden conocer de los temas de seguridad alimentaria. Nos referimos sobre todo a la Asamblea General y al Consejo Económico y Social, pero también al Consejo de Seguridad que podría pronunciarse sobre la falta de alimentos o las crisis alimentarias como una amenaza a la paz y seguridad internacionales en el ámbito de sus competencias.

²⁴⁰ MAHIOU A, "Une approche universelle éclatée », en MAHIOU A., and SNYDER. F., (Ed.), *Food Security and Food Safety/ La Sécurité Alimentaire*, Martinus Nijhoff, *Op.Cit.*, p.16.

En relación a la Asamblea General, al ser un órgano principal de Naciones Unidas con competencias generales, está habilitada naturalmente para conocer sobre las cuestiones relativas a la seguridad alimentaria.

En este sentido, aunque la Carta de Naciones Unidas no mencione expresamente la noción de seguridad alimentaria, podemos deducir que se hace referencia a esta cuestión implícitamente en ciertas disposiciones. Por ejemplo, en el preámbulo de la Carta, se establece que la Organización tiene el objetivo de “promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad”. Asimismo en el artículo 1 apartado tercero, la Carta dispone que los propósitos de Naciones Unidas son, entre otros, “realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario”. Entre estos problemas cabe situar a la inseguridad alimentaria y al hambre. Por su parte, el artículo 55 a) de la Carta nos recuerda que “con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones”, la Organización promoverá “niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social”. Como es sabido, la seguridad alimentaria es necesaria para alcanzar un nivel de vida digno así como un instrumento de progreso y desarrollo social para los pueblos.

Por tanto, si entendemos que la seguridad alimentaria es un instrumento, entre otros, para promover el progreso social y el desarrollo, elevar el nivel de vida de las personas y crear condiciones de bienestar, podemos deducir que la promoción y protección de la seguridad alimentaria forma parte de los propósitos de Naciones Unidas, atendiendo a los términos de los artículos mencionados anteriormente. Numerosa literatura demuestra que la seguridad alimentaria se configura como un instrumento de progreso y desarrollo social para los pueblos, siendo obviamente necesaria para alcanzar un nivel de vida digno como seres humanos.

Esto habilita, claro está, a la **Asamblea General**, con competencias generales, para conocer y pronunciarse sobre cuestiones de seguridad alimentaria. Según lo dispuesto en el artículo 10 de la Carta de Naciones

Unidas, la Asamblea podrá discutir cualesquiera de los asuntos o cuestiones dentro de los límites de esta Carta o que se refieran a los poderes y funciones de cualquiera de los órganos creados por la Carta y en este sentido podrá hacer recomendaciones sobre tales asuntos o cuestiones a los Miembros de Naciones Unidas o al Consejo de Seguridad. Por tanto, como la promoción y protección de la seguridad alimentaria es “encajable” entre los propósitos de Naciones Unidas, como hemos visto, este órgano podrá hacer recomendaciones sobre cuestiones de seguridad alimentaria a los Estados Miembros o al Consejo de Seguridad o a este y a aquellos.

Debido a que se puede decir que la composición de la Asamblea General la convierte en un órgano representativo de la sociedad internacional²⁴¹, es lógico que en el seno de este órgano se debatan, en sesiones plenarias, los problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario. Los Estados en desarrollo, donde los problemas de seguridad alimentaria suelen ser más pronunciados, conforman la mayoría de la Asamblea General²⁴² y, a diferencia de lo que ocurre con la desconfianza que suscitan ciertos órganos restringidos, como el Consejo de Seguridad, u otros organismos con voto ponderado como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, esos Estados han intentado plasmar en las sesiones plenarias la Asamblea General todas sus pretensiones.

Por todas estas razones, la Asamblea General después de haber dejado las cuestiones alimentarias al ECOSOC (Consejo Económico y Social de Naciones Unidas), las va a retomar en consideración sobre todo a principio de los años 60 debido a la independencia de las colonias en África y su adhesión como miembros de Naciones Unidas. Esto sentó las bases también para la creación posterior, por la Asamblea General, del Programa Mundial de Alimentos, en colaboración con la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la

²⁴¹ Según el artículo 9 de la Carta, la Asamblea General está integrada por todos los Miembros de las Naciones Unidas.

²⁴² UN. Doc., Estados Miembros de las Naciones Unidas, página web, 2018, disponible en: <http://www.un.org/es/member-states/index.html>, consultado el 10 de abril de 2020.

Agricultura), con el objetivo de aprovechar los excedentes alimentarios para destinarlos a las poblaciones que sufrían un déficit alimentario.

Actualmente, numerosas resoluciones aprobadas por la Asamblea General tratan la cuestión de la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación de manera explícita e implícita, interesándose también por la extrema pobreza en el mundo. Recordemos asimismo que la Asamblea adoptó la Declaración del Milenio de 2000²⁴³ y la resolución por la que adopta la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, en la que su objetivo 2 consiste específicamente en “poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible”²⁴⁴. El objetivo de desarrollo sostenible N°2 hace un llamamiento a la comunidad mundial para que ponga fin al hambre y a todas las formas de malnutrición para el año 2030. Esta Agenda 2030 pretende ser un plan que se implemente por todos los Estados y partes interesadas mediante una alianza de colaboración, cuyo objeto último es “fortalecer la paz universal dentro de un concepto más amplio de la libertad”. En este sentido, las metas asociadas a los objetivos de desarrollo integran las dimensiones sociales, económicas y ambientales y no son independientes unas de otras, sino que deben ser implementadas de manera integrada.

Podemos apreciar cómo la Asamblea General, en el marco de sus competencias, está habilitada para conocer y pronunciarse sobre los temas de seguridad alimentaria e incluso para formular recomendaciones, a este respecto, a los Estados Miembros y al Consejo de Seguridad. Asimismo, la Asamblea General podrá “llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia situaciones susceptibles de poner en peligro la paz y la seguridad internacionales”²⁴⁵, por lo que podríamos pensar que existe la posibilidad de que la Asamblea se pronuncie en una resolución en la que

²⁴³ En la que uno de sus objetivos fue la reducción a la mitad, para el año 2015, de las personas que padecían hambre. UN.Doc., A/RES/55/2*, 13 de septiembre de 2000, Declaración del Milenio, p.5, disponible en: <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>, consultado el 10 de abril de 2020.

²⁴⁴ UN Doc. A/RES/70/1, 21 de octubre de 2015, “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, *Op.Cit.*

²⁴⁵ Artículo 11.3 de la Carta de Naciones Unidas.

informe al Consejo de Seguridad de aquellas situaciones de inseguridad alimentaria o crisis alimentarias graves que puedan constituir una amenaza potencial a la paz y seguridad internacionales con el objetivo de que este se pronuncie y adopte las medidas adecuadas.

Por su parte, podemos también hacer mención a otro órgano principal de Naciones Unidas que puede encontrar una implicación directa con las cuestiones de seguridad alimentaria. Nos referimos al **ECOSOC**.

Este es el órgano de Naciones Unidas al que le corresponde, bajo la autoridad de la Asamblea General, la coordinación de la política de la Organización en materia económica, social, cultural, sanitaria y otros asuntos conexos²⁴⁶. Dado que los problemas alimentarios son a la vez de naturaleza económica y social, estos pueden situarse dentro de la competencia de este órgano, el cual puede hacer o iniciar estudios e informes, así como recomendaciones sobre temas de seguridad alimentaria a la Asamblea General, a los Estados Miembros y a los organismos especializados interesados²⁴⁷. Por ejemplo, al ECOSOC se le encarga la función del seguimiento integrado y coordinado de los resultados de las grandes conferencias y cumbres de Naciones Unidas a la luz de las resoluciones de la Asamblea General²⁴⁸. Entre estas cumbres destacamos las cumbres mundiales sobre la alimentación, convocadas por la Asamblea General o la FAO.

En este sentido, el ECOSOC estaría habilitado para impulsar, orientar y controlar las estrategias que se plantearían por los organismos especializados para promover y proteger la seguridad alimentaria. El artículo 63 párrafo 2 de la Carta es claro en este punto, por lo que merece ser citado. Según este artículo “el Consejo Económico y Social podrá

²⁴⁶ Artículo 62 de la Carta de Naciones Unidas.

²⁴⁷ *Ibidem*.

²⁴⁸ Véase por ejemplo: UN Doc., A/66/ -E/2011, “The role of the Economic and Social Council in the integrated and coordinated implementation of the outcomes of and follow-up to major United Nations conferences and summits”, General Assembly and Economic and Social Council, Geneva, 4 – 29 July 2011, disponible en:

https://www.un.org/en/ecosoc/docs/adv2011/11cfs_ecosoc_update_on_cfs_reform_rev_odg_27_04_2011_e%20rev.pdf, consultado el 10 de abril de 2020.

coordinar las actividades de los organismos especializados mediante consultas con ellos y haciéndoles recomendaciones [...]”. Por ejemplo, el ECOSOC ha celebrado reuniones extraordinarias sobre situaciones de emergencia relacionadas con aspectos económicos, como las crisis alimentarias que acaecieron en África, en 2005, y la crisis mundial de alimentos en 2008. El Consejo fue el primer órgano intergubernamental en dedicar una reunión extraordinaria a congregar a todas las partes interesadas para examinar las recomendaciones normativas formuladas a los gobiernos acerca del modo de mitigar la crisis mundial de alimentos. La reunión contó con la participación del Presidente de la Asamblea General y el Presidente del Consejo de Seguridad²⁴⁹.

Hay que destacar también, en relación al ECOSOC, que este órgano, según la Carta de Naciones Unidas, queda habilitado para “formular proyectos de Convención con respecto a cuestiones de su competencia para someterlos a la Asamblea General”²⁵⁰. Dijimos anteriormente que parte de la doctrina, con la que estamos de acuerdo, resalta la necesidad de elaborar una Convención sobre seguridad alimentaria que introduzca compromisos y obligaciones vinculantes en este sentido. Asimismo, se ha señalado que uno de los problemas del sistema de gobernanza global de la seguridad alimentaria es la fragmentación y la dispersión institucional. En este sentido, podríamos encontrar en el ECOSOC una inicial solución a estos problemas, en la medida en que este órgano puede quedar habilitado para coordinar las actividades de los organismos especializados de Naciones Unidas que estén directamente implicados en la consecución de la seguridad alimentaria, así como también puede proponer un proyecto de Convención sobre seguridad alimentaria para someterlo a la Asamblea General. Todo ello atendiendo a las competencias que la Carta de Naciones Unidas le otorga.

²⁴⁹ ECOSOC, “Reuniones extraordinarias del ECOSOC sobre situaciones de emergencia”, página web oficial, disponible en: <https://www.un.org/ecosoc/es/content/ecosoc-special-meetings-emergency-situations>, consultado el 10 de abril de 2020. Véase también: UN.Doc., A/62/856-E/2008/66, 6 June 2008, “Economic and Social Council Special meeting on the global food crisis”, disponible en: <https://undocs.org/E/2008/66>, consultado el 10 de abril de 2020.

²⁵⁰ Artículo 62.3 de la Carta de Naciones Unidas.

Con respecto a las labores de coordinación, el ECOSOC podría encontrar dificultades debido a la multitud de organismos y programas, en el marco de Naciones Unidas, encargados de ocuparse de las diversas facetas de la seguridad alimentaria. De todas formas, para hacer efectiva esta misión de coordinación, creemos que el ECOSOC necesitaría reforzarse y fijar una Comisión orgánica para la seguridad alimentaria, hasta ahora inexistente, de acuerdo al artículo 68 de la Carta. En la medida en que la falta de alimentos o el hambre es uno de los principales retos de orden económico y social a nivel mundial, que dificultan el pleno ejercicio del derecho humano a la alimentación por parte de todos, estas cuestiones requieren de atención por parte de este órgano principal. De acuerdo al artículo 68, el “Consejo Económico y Social establecerá comisiones de orden económico y social y para la promoción de los derechos humanos, así como las demás comisiones necesarias para el desempeño de sus funciones”.

Al inicio de este apartado nos hemos referido también al **Consejo de Seguridad**. Bien es conocido que este órgano principal de Naciones Unidas tiene la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, por lo que *a priori* este no tiene una vocación directa de ocuparse de la promoción y desarrollo de la seguridad alimentaria. Los poderes otorgados al Consejo de Seguridad para el desempeño de dichas funciones quedan definidos en los Capítulos VI, VII, VIII y XII de la Carta.

Ahora bien, el Consejo de Seguridad puede asumir una labor de protección de la seguridad alimentaria bien directamente cuando la falta de esta constituya, según el propio Consejo, una amenaza para la paz y seguridad internacionales (pudiendo adoptar todas y cada una de las medidas que propone el artículo 39 de la Carta)²⁵¹, bien indirectamente

²⁵¹ Actualmente, no contamos con ninguna Resolución del Consejo de Seguridad que califique, de acuerdo con el artículo 39 de la Carta (Capítulo VII), a la falta de alimentos o a la inseguridad alimentaria como una amenaza a la paz y seguridad internacionales, lo cual supondría la viabilidad de activar sus competencias en virtud del Capítulo VII de la Carta y, por tanto, de adoptar medidas obligatorias en este ámbito.

Si bien es cierto que esta cuestión está asumiendo cada vez más importancia entre las preocupaciones del Consejo, el cual ha solicitado a la FAO y al Programa Mundial de

cuando califique otros problemas o situaciones, que repercutan sobre la seguridad alimentaria, como amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión. Sobre esta última idea podemos citar el ejemplo de Somalia.

Para Somalia, tras la Resolución 794 de 1992 adoptada por el Consejo, se aprobó una acción de fuerza humanitaria debido a la magnitud de la tragedia humana causada por el conflicto y las continuas violaciones generalizadas del derecho internacional humanitario que obstaculizaban, especialmente, la entrega de alimentos y suministros médicos esenciales para la supervivencia de la población civil²⁵². En esa Resolución el Consejo de Seguridad, actuando de conformidad con el capítulo VII de la Carta, autorizó el empleo de todos los medios necesarios a fin de establecer un ambiente seguro para las operaciones de socorro humanitario en Somalia²⁵³.

Otro ejemplo, más reciente, que merece ser destacado es la Resolución 2417 del Consejo de Seguridad de 24 de mayo de 2018. En esta resolución el Consejo resalta la importancia de salvaguardar la producción alimentaria en el derecho internacional humanitario y condena

Alimentos (PMA) información periódica, desde 2016, sobre la situación de la seguridad alimentaria en los Estados afectados por conflictos. Véase: FAO Noticias:

<http://www.fao.org/news/story/es/item/427432/icode/>. consultado el 12 de abril de 2020.

La propuesta de reunión con el Consejo de Seguridad para tratar estos temas fue iniciada por la República de Angola ante Naciones Unidas y la Misión Permanente de España ante Naciones Unidas, que convocaron el 29 de marzo de 2016 la reunión ante el Consejo. La reunión se realizó con arreglo a la “Fórmula Arria”. Esta fórmula es una práctica reciente de los miembros del Consejo de Seguridad bajo la cual estos pueden intercambiar impresiones y opiniones directamente, sobre un tema comprendido en el ámbito de responsabilidad del Consejo de Seguridad, con los altos representantes de los gobiernos y las organizaciones internacionales, a menudo previa solicitud de estos últimos.

²⁵² BERMEJO GARCÍA R., LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ E., “De la intervención por causas humanitarias a la responsabilidad de proteger. fundamentos, similitudes y diferencias”, en *Cuadernos de estrategia*, N° 160, dedicado a la respuesta del derecho internacional a los problemas actuales de la seguridad global, Ministerio de Defensa, 2013, p.38.

²⁵³ UN Doc., S/RES/794 (1992), de 3 de diciembre de 1992, pára.10, disponible en: [https://undocs.org/es/S/RES/794%20\(1992\)](https://undocs.org/es/S/RES/794%20(1992)), consultado el 10 de abril de 2020.

enérgicamente la cuestión de hacer padecer hambre a la población, como método de guerra, durante el desarrollo del conflicto armado²⁵⁴. La resolución, adoptada por unanimidad, llama la atención sobre el vínculo entre el conflicto armado y la inseguridad alimentaria inducida por este, exhortando a todas las partes en el conflicto a cumplir con sus obligaciones bajo el derecho internacional humanitario con respecto a la protección de los civiles. La propia resolución enfatiza también la idea de que las violaciones del derecho internacional y la inseguridad alimentaria relacionada podrían ser causa de desplazamiento forzado de la población.

Podemos apreciar también que las preocupaciones del Consejo de Seguridad sobre los temas de seguridad alimentaria no sólo se limitan a protegerla cuando el conflicto armado iniciado sea un factor de riesgo que la debilita. El Consejo, junto a la Asamblea General, adoptan la perspectiva de consolidar la paz para abordar las causas profundas que dan origen a los conflictos, en cuyo marco hay razones para incluir la protección de la seguridad alimentaria²⁵⁵. En este sentido, en las Resoluciones del Consejo de Seguridad y la Asamblea General, de abril de 2016, sobre la consolidación de la paz²⁵⁶, se introdujo el concepto de “sostenimiento de la paz” (*sustaining peace*). En estas Resoluciones se destaca la importancia de que se adopte un enfoque amplio para sostener la paz por parte de Naciones Unidas, en particular previniendo los conflictos y abordando sus causas profundas,

²⁵⁴ UN Doc. S/RES/2417, 24 de mayo de 2018, disponible en:

[https://undocs.org/pdf?symbol=es/S/RES/2417\(2018\)](https://undocs.org/pdf?symbol=es/S/RES/2417(2018)), consultado el 12 de abril de 2020.

²⁵⁵ Las mejoras en seguridad alimentaria pueden reducir las tensiones, contribuir a crear entornos más estables o impedir en cierta medida la aparición de conflictos. Si estas intervenciones se llevan a cabo correctamente, el círculo vicioso negativo entre la falta de alimentos y el conflicto puede transformarse en un ciclo virtuoso positivo de seguridad alimentaria y estabilidad que proporcione dividendos de la paz, reduzca los factores de conflicto y mejore la cohesión social. Véase: MCCANDLESS E., “Peace Dividends and Beyond: Contributions of Administrative and Social Services to Peacebuilding”, United Nations Peacebuilding Support Office, 2012, pp. 3, 6, disponible en:

http://www.un.org/en/peacebuilding/pbso/pdf/peace_dividends.pdf consultado el 12 de abril de 2020.

²⁵⁶ UN.Doc., S/RES/2282 (2016)*, 27 de abril de 2016; A/RES/70/262, sobre Examen de la Estructura de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz.

mediante el crecimiento económico sostenido y sostenible, la erradicación de la pobreza, el desarrollo social, y el desarrollo sostenible, entre otros fines²⁵⁷. Como es sabido, la protección de la seguridad alimentaria está íntimamente relacionada con la erradicación de la pobreza, el desarrollo social²⁵⁸ y el crecimiento económico local²⁵⁹. De este modo, atendiendo a las Resoluciones conjuntas de la Asamblea y del Consejo en relación con el sostenimiento de la paz, de 2016, la protección de la seguridad alimentaria debe ser objeto de incorporación, como *prioridad estratégica*, en las estrategias que se lleven a cabo en este marco. Por tanto, dentro de este marco estratégico de Naciones Unidas para el sostenimiento de la paz, cabría el apoyo de la seguridad alimentaria y a los medios de producción de alimentos (agricultura, ganadería, pesca) a fin de abordar no solo los síntomas sino también las causas profundas del conflicto y también a modo de prevenirlo.

2.2 ORGANISMOS ESPECIALIZADOS Y PROGRAMAS DIRECTAMENTE IMPLICADOS CON LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

La mayoría de los organismos especializados y programas de Naciones Unidas pueden encontrar ciertas preocupaciones en temas relativos a la seguridad alimentaria, directa o indirectamente, sin embargo, hay tres estatuariamente implicados y relacionados directamente con los problemas de la alimentación. Estos son: la FAO (Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura), el PMA (Programa Mundial de Alimentos) y el FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola). Hay un cuarto, la OMS (Organización Mundial de la Salud), que puede verse implicada en esta temática pero de una manera accesoria,

²⁵⁷ *Ibidem*, p.2.

²⁵⁸ Véase: HONG P., “Peace and Stability as Enablers for and Outcome of Development”, United Nations Department of Economic and Social Affairs (DESA), 2015, disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2584717 Consultado el 12 de abril de 2020.

²⁵⁹ HENDRIX C., BRINKMAN H.J., “Food Insecurity and Conflict Dynamics: Causal Linkages and Complex Feedbacks”, *Stability: International Journal of Security and Development*, vol. 2, No 2, 2013, p.9.

en la medida en que la calidad de la alimentación repercute en el estado de salud de las personas.

A. ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA²⁶⁰

El punto de partida de los orígenes de la creación de la FAO fue la Conferencia de Naciones Unidas sobre Agricultura y Alimentación que se celebró en mayo de 1943, en Hot Spring (Virginia). La Declaración Final de esta Conferencia expresó la necesidad, en concreto, de reducir la pobreza como causa del hambre, así como también promover comúnmente varias acciones²⁶¹ en diferentes ámbitos políticos para garantizar el acceso universal a la alimentación. La Conferencia de Hot Springs fue la antesala de la Conferencia de Quebec, del 16 de octubre de 1945, donde finalmente se decidió sobre el proyecto de Constitución de la FAO²⁶², que fue aprobado por más de veinte Estados, dando origen a la creación de este organismo especializado²⁶³. Concretamente, la

²⁶⁰ La FAO es un organismo especializado de Naciones Unidas, creado en 1945 con el objetivo inicial de liberar a la humanidad del hambre y gestionar de forma eficaz el sistema alimentario mundial. Las cuestiones agrícolas y alimentarias preocupaban entonces a los aliados, tanto como la paz a la que contribuyeron. Al final de la segunda guerra mundial la producción agrícola disminuyó, ya que grandes extensiones de terreno cultivable fueron devastadas como consecuencia del conflicto, lo que ocasionó situaciones agudas de escasez de alimentos, sobre todo en Europa, Unión Soviética, Asia y el Pacífico, incluso una vez finalizada la confrontación. Por el contrario, algunos de los principales productores agroalimentarios que habían quedado relativamente al margen del conflicto, como Canadá, Australia o Argentina, aumentaron en gran medida su producción de alimentos. A su vez, se constató que una situación de carencias alimentarias se iba desarrollando geográficamente también coincidiendo con la eclosión del fenómeno de la descolonización y la independencia de nuevos Estados, la mayor parte de ellos en desarrollo. Este desajuste, con riesgo en convertirse en un desajuste estructural, constituyó una de las primeras preocupaciones de la FAO. Véase: RALPH W.P., "FAO: its origins, formation and evolution 1945-1981", Food and Agriculture Organization of The United Nations, Roma, 1981, p.11, disponible en: <http://www.fao.org/3/a-p4228e.pdf>, consultado el 10 de abril de 2020.

²⁶¹ Tales como la garantía de ingresos suficientes para los productores, la limitación de las fluctuaciones de precios de los productos agrícolas y alimentarios, etc. *Ibidem*, p.12.

²⁶² Solo los Estados, a los cuales se agrega la Unión Europea, son miembros de la FAO, que reúne a 191 miembros. Su sede está en Roma.

²⁶³ MENDIA I., "FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación)", en Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo, Hegoa,

Constitución de la FAO estableció como fines principales de esta Organización: elevar los niveles de nutrición de los pueblos; mejorar el rendimiento de la producción y la eficacia de la distribución de los alimentos, en concreto de los productos alimentarios agrícolas²⁶⁴; mejorar las condiciones de la población rural y liberar del hambre a la humanidad²⁶⁵.

Según el artículo I de la Constitución de la FAO, para estos fines, la Organización “reunirá, analizará, interpretará y divulgará las informaciones relativas a la nutrición, alimentación y agricultura”. En este sentido, la FAO podrá fomentar y recomendar acciones nacionales e internacionales, realizar investigaciones sobre la nutrición, alimentación y agricultura, proporcionar la asistencia técnica que soliciten los gobiernos, mejorar la enseñanza y administración en materia de nutrición, alimentación y agricultura, y divulgar los conocimientos teóricos y prácticos relativos a la nutrición y agricultura, etc.²⁶⁶.

Como puede apreciarse, la FAO nació con unas funciones predominantemente de carácter científico-técnicas, que a lo máximo darían lugar a la formulación de recomendaciones, a título asesor o consultivo, sin posibilidad de ejercer acciones directas autónomas²⁶⁷. De hecho, tanto en su Constitución como en su ulterior desarrollo práctico, la FAO se ha visto reducida en gran medida a operar como un centro de estudios y de análisis, con ciertas limitaciones en su presupuesto²⁶⁸. Esta opinión

Universidad del País Vasco, disponible en: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/97>, consultado el 10 de abril de 2020.

²⁶⁴ En esta Constitución el término “agricultura” y sus derivados comprenden también la pesca, los productos del mar y los productos primarios forestales.

²⁶⁵ Véase el preámbulo de la Constitución de la FAO, pp.3-18, disponible en: <http://www.fao.org/3/a-mp046s.pdf>, consultado el 10 de abril de 2020.

²⁶⁶ Artículo 1.1 de la Constitución de la FAO.

²⁶⁷ PONS RAFOLS X., Alimentación y Derecho Internacional. Normas, Instituciones y Procesos, *Op.Cit.*, 32.

²⁶⁸ El presupuesto de la FAO está compuesto por contribuciones de los Estados miembros y de aportes -más modestos- de los Estados asociados. Su presupuesto ordinario para 2018-2019 ascendió a 2.600 millones de dólares. De esta cantidad, el 39% procede de las cuotas aportadas por los Estados miembros mientras que el 61% se obtiene a través de las contribuciones voluntarias de los miembros y otros asociados. Las contribuciones voluntarias

también es compartida por FOUILLEUX, quien afirma que es paradójico el hecho de que en la práctica “la capacidad de la FAO para influir en temas agrícolas y alimentarios parece particularmente débil”²⁶⁹. FOUILLEUX coincide, en parte, con lo expuesto por PONS, quien considera que la FAO “surgió con una debilidad inicial en sus funciones, ya que se focalizaron fundamentalmente en su carácter técnico-científico, limitándosele la posibilidad de ejercer un papel de autoridad política efectiva con competencias coordinadoras en el plano internacional para abordar los problemas del hambre”²⁷⁰. De hecho, basta recordar que en sus inicios resultaron fallidas las pretensiones por parte de la FAO para actuar como regulador del mercado de los productos agroalimentarios²⁷¹.

No obstante, sin quitarles cierta razón a esas opiniones, hay que recordar que estamos hablando de una organización internacional que forma parte del sistema de Naciones Unidas como organismo especializado y que, como toda organización de cooperación, sus competencias quedan circunscritas a su Tratado fundacional, por lo que puede pensarse que cubre las expectativas posibles con respecto a la seguridad alimentaria en

de los miembros y de otros socios son cercanas a los 1,2 mil millones de dólares y apoyan la asistencia técnica y la ayuda de emergencia (incluida la rehabilitación) para los gobiernos, así como el apoyo directo a sus actividades básicas. Véase FAO, Planificación presupuestaria, página web oficial, disponible en: <http://www.fao.org/about/strategic-planning/es/>, consultado el 10 de abril de 2020. Según ESQUINAS, “el presupuesto para dos años de la FAO es el equivalente a lo que dos países desarrollados gastan al año en comida para perros y gatos. Y el presupuesto de diez años es el equivalente a lo que el mundo gasta en armamento en un solo día”. Véase: Discurso de Esquinas Alcázar en la entrega de los Premios FAO en España 2012 tras recibir el Premio a su Trayectoria Personal, p.1, disponible en:

http://agrobiodiversityplatform.org/files/2012/06/Discurso-de-Jos%C3%A9-Esquinas_Premios-FAO.pdf, consultado el 10 de abril de 2020. Claro que el Profesor ESQUINAS se refería por aquel entonces al presupuesto de 2012 de la FAO, cifrado en torno a 1.005,6 millones de dólares para 2012-2013. Este presupuesto para 2017-2018 aumentó ligeramente, por lo que esas comparativas necesitarían de una actualización.

²⁶⁹ FOUILLEUX E., “À propos de crises mondiales... Quel rôle de la FAO dans les débats internationaux sur les politiques agricoles et alimentaires?”, *Revue française de science politique*, Vol. 59, 2009, p. 757.

²⁷⁰ PONS RAFOLS X., Alimentación y Derecho Internacional. Normas, Instituciones y Procesos, *Op.Cit.*, 80.

²⁷¹ *Ibidem*, pp.33-35.

la medida en que sus competencias se lo permiten, aunque a veces estas no sean suficientes.

En este sentido, a pesar de esas “debilidades competenciales” no hay que dejar de valorar positivamente la actividad operacional y de asistencia técnica que la FAO ha desarrollado en múltiples campos de la alimentación. Como organismo especializado de Naciones Unidas, participa en los trabajos del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (ECOSOC), que coordina las actividades de las agencias de la ONU y de las comisiones regionales especializadas en los ámbitos económico y social. Desarrolla también cooperaciones con otras instituciones, especialmente con aquellas con sede en Roma, como el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola y el Programa Mundial de Alimentos, para fortalecer esfuerzos comunes en pro de la seguridad alimentaria y el desarrollo agrícola sostenible a largo plazo. La FAO igualmente realiza colaboraciones con el Banco Mundial en el marco de un programa de cooperación técnica, donde identifica y prepara los proyectos agrícolas susceptibles de ser financiados por el Banco Mundial²⁷². Asimismo, desarrolla acuerdos similares con los bancos regionales de desarrollo²⁷³.

²⁷² QUIN A., BUGNICOURT J.F., “Organización de las Naciones para la Alimentación y la Agricultura”, en COLLART DUTILLEUL F. (Ed.), BUGNICOURT J. F., (Dir.), *Op.Cit.*, p. 398.

El Profesor SEATZU plantea la novedad de relacionar las acciones del Banco Mundial con la acciones de reconstrucción tras un conflicto. En este sentido esta idea merece ser mencionada pues tras un conflicto el sector de la seguridad alimentaria resulta especialmente perjudicado y la restauración de la seguridad alimentaria es un factor importante a tenerlo en cuenta en las situaciones postconflictos para evitar la recaída.

Según SEATZU, el Banco Mundial podría desempeñar un papel importante en la gestión de la reconstrucción posconflicto y sostiene que la participación creciente del Banco en actividades posteriores a la reconstrucción es permisible de acuerdo con su Tratado de Establecimiento y su Acuerdo de Relación con las Naciones Unidas. Estas ideas del profesor nos permiten pensar que el Banco podría desarrollar una cooperación técnica con la FAO en la que se identifique los sectores y proyectos de instauración de seguridad alimentaria, que tras un conflicto, necesiten de financiación urgente como vía de promover una paz sostenible. Véase: SEATZU F., “World Bank and post-conflict activities”, in FERNÁNDEZ SÁNCHEZ P.A. (Ed.) *Peacekeeping: Global Perspectives, Challenges and Impacts*, Nova Science Publishers, New York, 2018, pp.333-343.

²⁷³ Los llamados Bancos de Desarrollo se establecieron a nivel regional siguiendo el modelo del Banco Mundial. La principal característica de estos es la reserva de sus intervenciones a los Estados situados en una región geográfica determinada. Como su propio nombre indica,

Por otro lado, la FAO ha llevado a cabo una importante labor de cooperación técnica en la esfera de la salubridad e inocuidad de los alimentos mediante la creación de la Comisión del *Codex Alimentarius*, en colaboración con la Organización Mundial de la Salud. La Comisión es un organismo subsidiario de la FAO y de la Organización Mundial de la Salud. El *Codex Alimentarius* es una colección orientativa de normas alimentarias y textos afines presentados con el objetivo de proteger la salud del consumidor y asegurar la aplicación de prácticas equitativas en el comercio de alimentos para que estos gocen de salubridad y garantías sanitarias. Se trata de otro instrumento de *soft law* destinado a orientar la elaboración de una legislación administrativa nacional, que posteriormente puede contener con mayor profundidad disposiciones específicas sobre estos asuntos.

La FAO publica también cada año una serie de informes que proporcionan datos valiosos, en particular, sobre el estado mundial de la seguridad alimentaria, de la agricultura, de la pesca y de los mercados

suelen financiar proyectos de desarrollo y de ahí su vinculación con la seguridad alimentaria (que puede ser un motor del desarrollo y, a su vez, resulta perjudicada ante la inexistencia de desarrollo). Estas instituciones financieras suelen tener en cuenta la aprobación de asignaciones presupuestarias dirigidas a afrontar las necesidades inmediatas de Estados que hayan estado afectados por crisis alimentarias.

El banco regional más antiguo es el Banco Interamericano de Desarrollo, creado en 1959 y que tiene su sede en Washington. Su misión es financiar proyectos de desarrollo en América Latina y el Caribe. Véase: SEATZU F., "The Subregional Development Banks and the Expansion of Socio-Economic Growth in Latin America: Current Issues and Future Prospects", *Anuario Brasileiro de Direito Internacional*, 9.1, 2014, pp.270-316, disponible en:

<http://centrodireitointernacional.com.br/wp-content/uploads/2014/05/The-Subregional-Development-Banks-and-the-Expansion-of-Socio-Economic-Growth-in-Latin-America-Current-Issues-and-Future-Prospects.pdf>, consultado el 12 de abril de 2020. Luego, en 1963 se creó el Banco Africano de Desarrollo, con sede en Abiyán (Costa de Marfil) y cuya misión consiste en ayudar a los Estados africanos para estimular su desarrollo con la colaboración y la financiación, en algunos proyectos, del Banco Mundial. Podemos citar la existencia de tres Bancos más de Desarrollo: Banco Asiático de Desarrollo, cuya sede está en Manila (Filipinas), fue creado en 1965; Banco Islámico de Desarrollo, fue fundado en 1974, con sede en Yida (Arabia Saudita); Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, que fue creado en 1990 tras el colapso de los regímenes comunistas en Europa Central y del Este y tiene su sede en Londres (Inglaterra). Véase: SEATZU F., "Sul ruolo della Banca europea di ricostruzione e sviluppo nell'attuale crisi finanziaria internazionale", *Il diritto dell'Unione Europea*, Volume 16, N°3, 2011, pp.741-759.

agrícolas. Estudios temáticos, como el papel de la mujer en la alimentación, los biocombustibles y las biotecnologías, la ayuda alimentaria, etc., complementan estas fuentes de información. Entre estas publicaciones, una ocupa un lugar preeminente: las llamadas Directrices Voluntarias para la realización progresiva del Derecho a la Alimentación, aprobadas por el Consejo de la FAO en 2004. Se trata de un instrumento de *soft law* que no implica ninguna obligación jurídicamente vinculante para los Estados Miembros, de ahí su carácter voluntario, pero que está destinado a orientar la acción de los gobiernos en la realización progresiva del Derecho a una Alimentación adecuada. Han sido formuladas un total de 19 recomendaciones para este fin, a menudo redactadas en términos muy generales²⁷⁴.

En cuanto a la estructura orgánica de la FAO hay que señalar que su órgano plenario es la Conferencia, la cual fija la política general y aprueba el presupuesto de la Organización. Reúne a los Estados Miembros, a los Miembros Asociados y a los Observadores (Estados, organizaciones intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales). Los miembros asociados participan en las deliberaciones de la Conferencia pero no tienen derecho a voto. La Conferencia elige al Consejo y

²⁷⁴ Véase FAO, "Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada en el contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional", Roma, 2005, disponible en:

http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/RTF_publications/ES/RightToFood_Guidelines_ES.pdf, consultado el 12 de abril de 2020. Se le solicita a los Estados: - garantizar la existencia de un entorno económico y social tranquilo y estable; -implementar políticas públicas de combate a la pobreza y de desarrollo sostenible; -respetar los derechos fundamentales y garantizar el acceso a la justicia (Directriz 1). La FAO les solicita también tomar medidas para desarrollar y apoyar las actividades económicas, incluyendo a la agricultura (Directriz 2). El texto incita también al reconocimiento explícito en la legislación nacional del derecho a la alimentación (Directriz 7) y a la implementación de reformas agrarias (Directriz 8). Por último, se hacen propuestas para garantizar la seguridad sanitaria de los alimentos (Directriz 9) o para sensibilizar a las jóvenes generaciones sobre la protección de la biodiversidad (Directriz 11).

El modelo de las directrices se empleó en el ámbito de la pesca (Directrices Internacionales para Asegurar la Pesca Sostenible en Pequeña Escala, 2011), así como en el ámbito particularmente espinoso de las inversiones inmobiliarias y de los acaparamientos de tierras (Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, 2012).

al Director General de la FAO. El Consejo, que comprende a 49 Estados miembros, es el órgano ejecutivo de la Conferencia que actúa en el intervalo de sus sesiones, dentro de los límites de las competencias delegadas por ella.²⁷⁵ En el ejercicio de sus funciones, el Consejo está asistido por Comités, siendo el Comité de la Seguridad Alimentaria Mundial el que merece una breve consideración en función del objeto de este trabajo²⁷⁶.

Al Comité de Seguridad Alimentaria Mundial se refiere el artículo III párrafo 9 de la Constitución la FAO y fue objeto de una importante reforma en 2009. Está integrado por los Estados que lo solicitan al Director General de la FAO, por el Programa Mundial de Alimentos, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola y ahora es susceptible de acoger también a las ONGs y a los actores del sector privado²⁷⁷.

El Comité se configura como un foro internacional e intergubernamental para la colaboración de todas las partes interesadas con miras a garantizar la seguridad alimentaria de todos. Asimismo, está previsto que un número mínimo de representantes de la sociedad civil, fijado por el Comité, participe en las discusiones. Aunque privados del derecho a voto, estos representantes están invitados a participar en los debates, sin necesidad de esperar a que los miembros hayan intervenido, y a presentar documentos y propuestas formales para su consideración. Así, encuentran en este Comité, que es escuchado por la Asamblea General de Naciones Unidas, un foro en el cual compartir sus experiencias y donde proponer soluciones de reforma. En la práctica, varias ONGs han aprovechado la oportunidad para presentar sus análisis sobre los fenómenos del llamado acaparamiento de tierras y la volatilidad de los precios agrícolas durante las sesiones de 2010 y 2011.

²⁷⁵ QUIN A., BUGNICOURT J.F., "Organización de las Naciones para la Alimentación y la Agricultura", *Op.Cit.*, p.398.

²⁷⁶ Órganos rectores de la FAO, página web oficial, disponible en:

http://www.fao.org/UNFAO/govbodies/index_es.htm, consultado el 12 de abril de 2020.

²⁷⁷ Cuenta con 129 miembros, entre ellos España. Véase:

<http://www.fao.org/unfao/govbodies/gsbhome/cfs/es/>, consultado el 12 de abril de 2020.

El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial formula orientaciones y aprueba recomendaciones sobre una amplia gama de temas relativos a la seguridad alimentaria. Dichas recomendaciones y orientaciones se elaboran a partir de los informes científicos, basados en datos objetivos, del Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutrición o de trabajos realizados con el respaldo técnico de la FAO, el FIDA, o el PMA²⁷⁸.

En relación a las principales críticas que se derivan del papel de la FAO es que su influencia, en relación a los problemas del hambre y de seguridad alimentaria, es reducida, su burocracia está siendo señalada por una auditoría externa, y principalmente se configura, no sin valor, como un centro científico-técnico, que formula recomendaciones y realiza estadísticas y estudios temáticos. No obstante, como ya hemos dicho anteriormente, sus competencias fundacionales se ciñen a ese cometido al tratarse de una organización internacional de cooperación que forma parte del sistema de Naciones Unidas como organismo especializado.

En este sentido, podría encontrar la manera de reposicionarse, particularmente en relación con las ONGs, y de aclarar sus posturas que a veces pueden parecer contradictorias; una ambigüedad ilustrada, por ejemplo, por el apego expresado en repetidas ocasiones en sus Directrices a un sistema de comercio internacional que muchos, desde la sociedad civil, consideran que no es adecuado para garantizar el objetivo de seguridad alimentaria y el acceso a la alimentación por todos²⁷⁹.

²⁷⁸ COMITÉ DE SEGURIDAD ALIMENTARIA MUNDIAL: <http://www.fao.org/cfs/es/>, consultado el 12 de abril de 2020.

²⁷⁹ Véanse en este sentido: FOUILLEUX E., "À propos de crises mondiales... Quel rôle de la FAO dans les débats internationaux sur les politiques agricoles et alimentaires?", *Revue française de science politique*, *Op.Cit.*, pp. 757-782; PONS RAFOLS X., Alimentación y Derecho Internacional. Normas, Instituciones y Procesos, *Op.Cit.*, pp.79-81; SOUDJAY S., *La FAO, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture*, Harmattan, Paris, 1996; QUIN A., BUGNICOURT J.F., "Organización de las Naciones para la Alimentación y la Agricultura", en COLLART DUTILLEUL F. (Ed.), *Op.Cit.*, p.400; MAHIOU A., "L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture", en MAHIOU A., and SNYDER. F., (Ed.), *Food Security and Food Safety / La Sécurité Alimentaire*, *Op.Cit.*, pp.24-25.

Dado que es, de hecho, el principal organismo internacional especializado en temas agrícolas y alimentarios, la capacidad de la FAO para influir en esta área podría reforzarse si consigue constituirse como el foro intergubernamental en el que se consensue y negocie un futuro Tratado o Convención, en colaboración con el ECOSOC, para la protección de la seguridad alimentaria. Para ello la FAO podría basar sus propuestas en la información y cooperación acumuladas sobre este asunto desde su creación. El Comité Mundial de la Seguridad Alimentaria Mundial podría asistir al Consejo de la FAO en este cometido. Además, el hecho de que el 61% del presupuesto de la FAO proceda de las contribuciones voluntarias de los Estados miembros, muestra que en cierta medida hay una práctica voluntaria de los Estados a participar y avanzar en la instauración de la seguridad alimentaria que promueva la FAO. Por lo que cabe esperar que el presupuesto aumente, como ha venido haciendo, y que la FAO logre reposicionarse y pueda sentar precedentes en materia de seguridad alimentaria.

B. EL PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS

El Programa Mundial de Alimentos (PMA) fue creado en 1961 conjuntamente por las Resoluciones de la Conferencia de la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)²⁸⁰ y de la Asamblea General de las Naciones Unidas²⁸¹. Mediante estas Resoluciones se aprobó la creación de un programa multilateral de ayuda alimentaria por un tiempo limitado, inicialmente por un período de tres años, aunque tras 1965 el PMA se estableció con carácter permanente²⁸². En concreto, en la Resolución 1714 (1961) de la Asamblea General se

²⁸⁰ Resolución N° 1/61, de 24 de noviembre de 1961, de la Conferencia de la FAO, disponible en: <https://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/govman/wfp268177.pdf>, consultado el 12 de abril de 2020.

²⁸¹ Resolución 1714(XVI), de 19 de diciembre de 1961, de la Asamblea General, disponible en: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/1714\(XVI\)&Lang=S&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/1714(XVI)&Lang=S&Area=RESOLUTION), consultado el 12 de abril de 2020.

²⁸² Resolución 2095 (xx), de 20 de diciembre de 1965, de la Asamblea General, p. 12, disponible en:

<https://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/govman/wfp268177.pdf>, consultado el 12 de abril de 2020.

reconocía que “el aprovechamiento eficaz de los excedentes alimentarios disponibles” constituiría un “medio provisional importante de aliviar el hambre a los pueblos que padecen deficiencias alimentarias, particularmente en los países pocos desarrollados, y de ayudar a estos países a fomentar su desarrollo económico”²⁸³. Esto es, se consideró que el mandato de este nuevo Programa cubriría cuestiones económicas y sociales de las Naciones Unidas. Por tanto, inicialmente, la creación de este Programa participaba de la estrategia de desarrollo de Naciones Unidas, basada en el artículo 55 a) de la Carta, por el cual la Organización y sus Estados miembros se comprometen a promover “niveles de vida elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social”²⁸⁴.

En cuanto a la naturaleza jurídica del PMA, hay que señalar que no se trata de un organismo especializado, sino de un órgano subsidiario conjunto tanto de la FAO como de Naciones Unidas. El artículo VIII del Estatuto del PMA dispone que éste gozará de cierta capacidad jurídica pero que la tendrá “sobre la base de la personalidad jurídica de las Naciones Unidas y de la FAO”²⁸⁵. Esto es, de manera expresa no se le otorga personalidad jurídica internacional al PMA²⁸⁶. No obstante, el Programa dispone de capacidad jurídica para concluir contratos, adquirir bienes muebles e inmuebles y disponer de ellos²⁸⁷.

²⁸³Resolución 1714(XVI), de 19 de diciembre de 1961, de la Asamblea General, *Op.Cit.*, p. 25.

²⁸⁴ BREGER T., “Programa Mundial de Alimentos”, en COLLART DUTILLEUL F. (Ed.), BUGNICOURT J. F., (Dir.) *Diccionario Jurídico de la Seguridad Alimentaria en el Mundo*, *Op.Cit.*, pp.440-441.

²⁸⁵ Estatuto: Reglamento General del PMA, p. 14-15, disponible en:

<https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000051122/download/>, consultado el 12 de abril de 2020.

²⁸⁶ PONS X., “El programa Mundial de Alimentos y la puesta en valor del vínculo entre el socorro y desarrollo”, en CARDONA LLORENS et al. (Eds.), *Estudios de Derecho Internacional y Derecho Europeo en homenaje al profesor Manuel Pérez González*, Tirant lo Blanch, T.I, Valencia, 2012, p. 976.

²⁸⁷ Estatuto: Reglamento General del PMA, *Op.Cit.*, p.14.

El PMA está dirigido por una Junta Directiva, compuesta por representantes de 36 Estados miembros, tanto de Naciones Unidas como de la FAO, tiene sede en Roma, y cuenta con un Director Ejecutivo nombrado por un período de cinco años. El PMA depende enteramente de las llamadas contribuciones voluntarias, provenientes sobre todo de 10 Estados donantes principales (con Estados Unidos a la cabeza, seguido de Canadá y Rusia)²⁸⁸, que cubren más del 60% de las necesidades operacionales del PMA²⁸⁹. Aunque estas contribuciones también pueden provenir de donantes privados o de otras organizaciones internacionales²⁹⁰, donde la UE aporta grandes contribuciones. La dependencia de las donaciones o contribuciones voluntarias estatales puede ser una fuente de inseguridad para el Programa que, dada la inestabilidad y la volatilidad de los recursos efectivamente asignados, se encuentra con muchas dificultades para cubrir sus gastos administrativos y los relacionados con la realización de los programas de ayuda alimentaria²⁹¹. La

²⁸⁸ PMA, documentos informativos en web, p.1, disponible en:

<https://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/communications/wfp285576.pdf>, consultado el 12 de abril de 2020.

²⁸⁹ MELLE M., "A qui profite l'aide alimentaire?", GRAIN, 2003, disponible en:

<https://www.grain.org/fr/article/entries/465-a-qui-profite-l-aide-alimentaire>, consultado el 14 de abril de 2020.

²⁹⁰ Por ejemplo, en 2017, la UE, fue el segundo mayor donante al Programa Mundial de Alimentos, contribuyendo con más de mil millones de euros al Programa, de los que derivó una cantidad importante a las labores que se realizaron en Turquía media el programa de Red de Seguridad Social de Emergencia en Turquía promovido por el PMA. Véase: COMISIÓN EUROPEA, portal noticias de actualidad, "La UE segundo mayor donante al Programa Mundial de Alimentos en 2017", 05/09/2018, disponible en:

https://ec.europa.eu/spain/news/20180131_ue_wfp_es_es, consultado el 14 de abril de 2020.

²⁹¹ Entre 2013 y 2016, las contribuciones de los donantes al PMA fueron, en término medio, de unos 5.110 millones de dólares por año. Sin embargo, durante este período las necesidades estimadas ascendieron a 7.030 millones de dólares por año, con un déficit de financiación, por tanto, de 937 millones en 2013, 3.160 millones en 2015 y 2.680 millones en 2016. La proporción del gasto destinado a las transferencias de alimentos en especie también ha disminuido. A pesar de ello, la distribución de alimentos en especie sigue siendo la modalidad principal de asistencia alimentaria en la mayor parte del mundo. La Asamblea General "expresa su profunda preocupación por el déficit de financiación que está obligando al Programa Mundial de Alimentos a reducir sus operaciones en distintas regiones, incluida África Meridional". Véanse: PMA, "La asistencia alimentaria en el mundo en 2017. Principales conclusiones y recomendaciones", 2017, disponible en:

eficacia se puede ver debilitada por interrupciones del Programa debido a la escasez de productos básicos alimentarios (que se pueden donar en especie) o la imprevisibilidad de la financiación de los donantes²⁹². Al no ser una organización, no cuenta en su presupuesto con la financiación derivada de las cuotas aportadas por los Estados miembros, por lo que depende completamente de las contribuciones voluntarias.

Cabe añadir también el hecho de que casi el 90% de los recursos del PMA se destinan a fines específicos a petición de los Estados donantes, por lo que son estos los que en la práctica orientan y, en última instancia, condicionan así su apoyo financiero para el PMA. En este sentido, el PMA debe conservar la multilateralidad y observar que no sean los donantes los que orienten las actividades del PMA hacia ciertos Estados o proyectos determinados²⁹³ sino que sea la Junta Directiva la que tome esas decisiones.

Inicialmente, el objetivo del PMA era triple: -proporcionar ayuda alimentaria para combatir el hambre; -suministrar los excedentes de los alimentos; -promover el desarrollo económico y la mejora de las condiciones de vida²⁹⁴. Por tanto, en principio el PMA podía o debía combinar las acciones de ayuda alimentaria de socorro en situaciones de emergencia (como terremotos, sequías, epidemias, conflictos, etc.), con estrategias de desarrollo para instaurar seguridad alimentaria, teniendo en cuenta las recomendaciones formuladas al respecto por Naciones Unidas y la FAO²⁹⁵. Sin embargo, con el tiempo la labor del PMA parece

<https://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/resources/wfp292556.pdf>, consultado el 14 de abril de 2020; UN.Doc., A/RES/72/173, 26 de enero de 2018, para. 36, disponible en: <https://undocs.org/es/A/RES/72/173>, consultado el 15 de abril de 2020.

²⁹² BREGER T., "Programa Mundial de Alimentos", *Op.Cit.*, p.441.

²⁹³ MAHIOU A., "Le Programme alimentaire mondial (PAM)", en MAHIOU A., and SNYDER F., (Ed.), *Food Security and Food Safety/ La Sécurité Alimentaire*, *Op.Cit.*, p.26.

²⁹⁴ PONS RAFOLS, X., *Alimentación y Derecho Internacional. Normas, Instituciones y Procesos*, *Op.Cit.*, p.39.

²⁹⁵ BREGER T., "Programa Mundial de Alimentos", *Op.Cit.*, p.440.

haberse concentrado principalmente en las situaciones de emergencia y el suministro de ayuda alimentaria de socorro²⁹⁶.

Este cambio tendente a la asistencia inmediata de emergencia no debe enturbiar su otra labor, los proyectos de ayuda alimentaria a largo plazo que estén directamente involucrados con la emancipación económica y social del Estado²⁹⁷, ya que después del socorro han de abordarse la recuperación, prevenir crisis futuras y establecer las condiciones necesarias para un desarrollo de la seguridad alimentaria que garantice el suministro de los alimentos de forma continuada. Es ahí donde creemos que aparece un reto para el PMA. No obstante podemos decir que recientemente parece estar asumiendo ese reto porque si bien la intervención alimentaria de emergencia permanece en el corazón de sus acciones, el PMA se empieza a dirigir más a las autoridades públicas de los Estados en desarrollo para contribuir a la implementación de las estrategias nacionales de seguridad alimentaria. Entre estas iniciativas ejecutadas en colaboración con otros organismos de Naciones Unidas (UNICEF, Alto Comisionado para los Refugiados, etc.) cabe citar: el programa “Alimentación Escolar”, a través del cual el PMA proporciona alimentos a casi 20 millones de niños en las escuelas cada año, alentando a las familias a mantener a sus hijos en la escuela²⁹⁸, o el programa “Alimentos por trabajo”, a través del cual el PMA proporciona alimentos a los pobres, a cambio de su trabajo en proyectos destinados principalmente al desarrollo de la agricultura (trabajos de irrigación, de reforestación y de mejoras del suelo)²⁹⁹.

²⁹⁶ PONS X., “El programa Mundial de Alimentos y la puesta en valor del vínculo entre el socorro y desarrollo”, en CARDONA LLORENS et al. (Eds.), *Op.Cit.*, p.993.

²⁹⁷ Resolución N° 1/61, de 24 de noviembre de 1961, de la Conferencia de la FAO, *Op.Cit.*, p.3.

²⁹⁸ PMA, “El estado de la alimentación escolar a nivel mundial 2013”, disponible en: <http://es.wfp.org/content/el-estado-de-la-alimentaci%C3%B3n-escolar-nivel-mundial-2013>, consultado el 14 de abril de 2020

²⁹⁹ PMA, “Honduras: proyecto alimentos por trabajo mitiga los efectos de la sequía en Namasigüe”, 2014, disponible en: <http://es.wfp.org/historias/honduras-proyecto-alimentos-por-trabajo-mitiga-los-efectos-de-la-sequ%C3%AD-en-namasig%C3%BE>, consultado el 14 de abril de 2020.

C. EL FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA

El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) fue establecido en 1977, tras la Conferencia Mundial de la Alimentación, organizada bajo el auspicio de la FAO. Se trata de un organismo especializado de Naciones Unidas, que como su nombre indica ejerce su actividad como una especie de “banco de desarrollo” que obtiene la mayoría de sus recursos de sus miembros donantes (los Estados). Esto es, otorga préstamos subvencionados (y donaciones) a gobiernos de Estados en desarrollo para proyectos de desarrollo rural sobre la base fundamentalmente de contribuciones voluntarias.

La fórmula que adopta el Convenio Constitutivo del Fondo para su entrada en vigor es interesante de mencionar en la medida en que pone en juego la solidaridad no solo de los Estados desarrollados, sino también de los Estados en desarrollo productores de petróleo. Estos dos grupos están clasificados respectivamente en la categoría I y la categoría II, que son las que contienen a los Estados que deben especificar una cuantía de contribución inicial en el instrumento de ratificación para ser parte del FIDA; sin embargo, para los Estados de la categoría III, que acoge a los Estados en desarrollo no productores de petróleo, no se especifica que deban aportar esa promesa de contribución en el instrumento de ratificación, sólo lo hacen si pueden y/o quieren. Se especifica asimismo que el Convenio entrará en vigor cuando al menos haya recibido los instrumentos de ratificación de seis Estados de la Categoría I, seis Estados de la Categoría II y veinticuatro de la Categoría III³⁰⁰. España participa como miembro de la Categoría I³⁰¹.

Los fondos recaudados por el FIDA se ponen a disposición de los Estados más pobres en forma de donaciones o préstamos destinados a

³⁰⁰ Véase FIDA, “Convenio Constitutivo del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola”, Artículo 13, Sección 1 y 3, disponible en:

https://www.ifad.org/documents/38711624/39421015/agree_s.pdf/102071e4-e431-48a3-b833-28cc3b53b7f5, consultado el 14 de abril de 2020.

³⁰¹ BOE: Acuerdo estableciendo el Fondo de Desarrollo Agrícola, hecho en Roma el 13 de junio de 1976, BOE núm. 39, de 14 de febrero de 1979, páginas 3919 a 3932.

aumentar la producción de alimentos y mejorar los niveles de seguridad alimentaria a través del desarrollo agrícola.

El Convenio Constitutivo de este organismo especializado fue redactado en 1976, entró en vigor el 30 de noviembre de 1977 y comenzó sus operaciones en 1978 con sede en Roma³⁰². Este organismo especializado financia y/o apoya una serie de proyectos relacionados con el desarrollo agrícola en todo el mundo. Según las cifras publicadas, 1.069 proyectos fueron financiados entre 1978 y 2017³⁰³. Los proyectos tienen en consideración la promoción del sector agrícola como motor del desarrollo rural, por lo que podemos apreciar que estos se encuentran relacionados directamente con la seguridad alimentaria.

Hay que destacar, en este sentido, el actual Marco Estratégico del FIDA (fijado para el período de 2016 a 2025), en el que se precisa concretamente que se trata de la única institución financiera internacional que trabaja exclusivamente para reducir la pobreza y la inseguridad alimentaria en las zonas rurales a través del desarrollo agrícola y rural³⁰⁴. Para ello, el Fondo financia programas de modernización de la agricultura, de mecanismos de micro-financiación para los agricultores locales, de políticas de acceso a las semillas y de conservación de los recursos naturales. Este Marco Estratégico también hace hincapié en el desarrollo de una agricultura campesina dirigida hacia el mercado, más productiva y sostenible, y bien integrada en las economías rurales. Para ello centra su labor en los programas de agricultura en pequeña escala y desarrollo

³⁰² FELLONI F., MUTHOO A., TORRALBA M., “La experiencia de evaluación del fondo internacional de desarrollo agrícola (FIDA)”, *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas*, Núm. 3, 2014, p. 55.

³⁰³ FIDA, Informe Anual de 2017, Resultado de los Proyectos respaldados por el FIDA, disponible en: https://www.ifad.org/documents/38714170/40324443/AR2017_Highlights_s_web.pdf/63d4f892-9e48-41e4-ab6c-8e0104e2406f, consultado el 14 de abril de 2020.

³⁰⁴ FIDA, Marco Estratégico del FIDA (2016-2025) “Favorecer una transformación rural inclusiva y sostenible”, p.iii, disponible en: <https://webapps.ifad.org/members/eb/116/docs/spanish/EB-2015-116-R-4-Rev-1.pdf> consultado el 20 de abril de 2020.

rural, mediante enfoques que promuevan el empoderamiento económico y social³⁰⁵.

D. LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD

Fue creada en el año 1946 a través de la Conferencia Internacional de la Salud, convocada por el ECOSOC, en virtud del artículo 57 de la Carta de Naciones Unidas³⁰⁶. La OMS se configura como un organismo especializado de Naciones Unidas, con sede en Ginebra.

Los antecedentes de este organismo especializado se sitúan en la segunda mitad del siglo XIX, en el que fueron celebradas varias conferencias internacionales sanitarias que tenían como fin el impedir la propagación de las llamadas enfermedades pestilentes, como la peste, el cólera o la fiebre amarilla. Tras la Primera Guerra Mundial, ya la Sociedad de Naciones creó la Organización de Higiene, que tenía como objetivo la adopción de medidas internacionales para la prevención y control del cólera y de la peste, y en general de aquellas enfermedades que, por su forma de transmisión contagiosa, planteaban retos a todos los Estados³⁰⁷.

³⁰⁵ *Ibidem*.

³⁰⁶ Artículo 57 Carta de Naciones Unidas: "Los distintos organismos especializados establecidos por acuerdos intergubernamentales, que tengan amplias atribuciones internacionales definidas en sus estatutos, y relativas a materias de carácter económico, social, cultural, educativo, sanitario y otras conexas, serán vinculados con la Organización de acuerdo con las disposiciones del Artículo 63". Tales organismos especializados así vinculados con la Organización se denominarán en adelante "los organismos especializados". Artículo 63 Carta de Naciones Unidas: "El Consejo Económico y Social podrá concertar con cualquiera de los organismos especializados de que trata el Artículo 57, acuerdos por medio de los cuales se establezcan las condiciones en que dichos organismos habrán de vincularse con la Organización. Tales acuerdos estarán sujetos a la aprobación de la Asamblea General. El Consejo Económico y Social podrá coordinar las actividades de los organismos especializados mediante consultas con ellos y haciéndoles recomendaciones, como también mediante recomendaciones a la Asamblea General y a los Miembros de las Naciones Unidas".

³⁰⁷ LLUÍS BARONA J., BERNABEU-MESTRE J., *La salud y el Estado: el movimiento sanitario internacional y la administración española (1851-1945)*, Universitat de València, Servei de Publicacions, Valencia, 2008, p.149.

La principal misión de la OMS es “alcanzar para todos los pueblos el grado más alto posible de salud”³⁰⁸. Para cumplir esta misión, su Tratado Fundacional le otorga una competencia bastante singular en comparación con los otros organismos especializados de Naciones Unidas. En virtud del artículo 21 de su Constitución, la Asamblea Mundial de la Salud (órgano de la OMS) está habilitada para adoptar Reglamentos destinados a prevenir la propagación internacional de enfermedades³⁰⁹. La manifestación más conocida de esta competencia es el Reglamento Sanitario Internacional (RSI)³¹⁰. Como principal instrumento para enfrentar la propagación transfronteriza de enfermedades, el Reglamento es jurídicamente vinculante para los 194 Estados Miembros de la OMS, así como para Liechtenstein y la Santa Sede. Su primera versión fue adoptada como el Reglamento Sanitario Internacional en 1951. En la 58ª Asamblea Mundial de la Salud, el 23 de mayo de 2005, se adoptó el actual Reglamento Sanitario Internacional (RSI 2005) que entró en junio de 2007.

La definición de salud que figura en el Tratado fundacional de la OMS, como uno de sus principios (párrafo primero del preámbulo), es intencionalmente extensa como para incluir a la seguridad alimentaria en sus dos dimensiones, tanto la cuantitativa como la cualitativa. En este caso, nos centraremos más en los aspectos cualitativos (inocuidad de los

³⁰⁸ Artículo 1 de la Constitución de la OMS, disponible en:

http://www.who.int/governance/eb/who_constitution_sp.pdf, consultado el 20 de abril de 2020.

³⁰⁹ En concreto, en virtud de los artículos 21 y 22 del Tratado fundacional de la OMS, “la Asamblea Mundial de la Salud tiene autoridad para adoptar Reglamentos referentes a: a) requisitos sanitarios y de cuarentena y otros procedimientos destinados a prevenir la propagación internacional de enfermedades; b) nomenclaturas de enfermedades, causas de muerte y prácticas de salubridad pública; c) normas uniformes sobre procedimientos de diagnóstico de uso internacional; d) normas uniformes sobre la seguridad, pureza y potencia de productos biológicos, farmacéuticos y similares de comercio internacional; e) propaganda y rotulación de productos biológicos, farmacéuticos y similares de comercio internacional”. Estas reglamentaciones entrarán en vigor para todos los Miembros después de que se haya dado el debido aviso de su adopción por la Asamblea de la Salud, excepto para aquellos Miembros que comuniquen al Director General que las rechazan o hacen reservas dentro del periodo fijado en el aviso.

³¹⁰ Véase: Reglamento Sanitario Internacional de la OMS, disponible en:

http://www.who.int/ihr/IHR_2005_es.pdf consultado el 20 de abril de 2020.

alimentos) para examinar el papel de la OMS ante la transmisión transfronteriza de enfermedades derivadas de alimentos contaminados.

En el preámbulo de la Constitución de la OMS se establece que:

“La salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades”.

Obviamente, si no se pueden consumir alimentos o los alimentos consumidos no son nutritivos o inocuos, la salud de las personas queda mermada o incluso dañada considerablemente. Esto es tan lógico que el artículo 2 apartado u) de la Constitución de la OMS parece tenerlo en cuenta al disponer que, para alcanzar la finalidad de que los pueblos tengan el grado más alto de salud, la OMS puede “desarrollar, establecer y promover normas internacionales con respecto a productos alimenticios, biológicos, farmacéuticos y similares”.

Hay que tener en cuenta que la expresión “desarrollar, establecer y promover normas internacionales con respecto a productos alimenticios” en realidad quiere decir desarrollar recomendaciones, informes y directrices, es decir, *soft law*. De hecho, el *Codex Alimentarius* que la OMS elaboró conjuntamente con la FAO, y que hemos explicado anteriormente, no es una norma internacional que genera obligaciones jurídicas, sino un conjunto de directrices³¹¹ y estándares internacionales en relación a la inocuidad, calidad y equidad en el comercio internacional de alimentos para proteger la salud del consumidor, cuya finalidad última es la de orientar y guiar a los gobiernos sobre estos temas³¹². De hecho,

³¹¹ Véase Directrices del *Codex Alimentarius*:

<http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/codex-texts/guidelines/es/>, consultado el 20 de abril de 2020.

³¹² Además de ello, la OMS ha elaborado una amplia gama de informes sobre el estado nutricional que existe en los diferentes Estados, centrándose sobre todo en los problemas de obesidad y en las enfermedades no transmisibles por la alimentación. Por otro lado, hay que destacar que el desarrollo saludable del niño (párrafo 6 del preámbulo de su Constitución), que presupone una nutrición adecuada cuantitativa y cualitativamente, y la mejora de la nutrición (artículo 2 i) como una de las funciones de la OMS, le otorga un poder adicional de intrusión en el sector de la seguridad alimentaria. Esto le ha llevado a desarrollar el llamado “Plan de aplicación integral sobre nutrición materna, del lactante y del niño pequeño” en 2014, en el que se considera fundamentalmente que una “nutrición adecuada, desde las primeras etapas de la vida, es decisiva para un buen desarrollo físico y mental y para gozar de buena salud durante

las “normas” del *Codex* y los textos afines tienen carácter voluntario, por lo que para ser aplicables deben ser transpuestos a la legislación nacional. En este marco de asesoramiento técnico y científico, la OMS y la FAO gestionan conjuntamente la Red Internacional de Autoridades en materia de Inocuidad de los Alimentos (INFOSAN)³¹³, que se encarga de evaluar los riesgos relacionados con la inocuidad de los alimentos, garantizando el intercambio rápido de información en las situaciones de emergencia, a fin de impedir que los alimentos contaminados se dispersen por distintos Estados. INFOSAN tiene su secretaría en la OMS. Únicamente pueden ser miembros de INFOSAN los representantes de las autoridades nacionales de inocuidad de los alimentos designados oficialmente por sus gobiernos.

Al hilo de estas cuestiones, cabe examinar el papel que puede adoptar la OMS cuando existan riesgos de enfermedades transmisibles por el consumo de alimentos contaminados y esto suponga una amenaza para la seguridad sanitaria internacional. Todos recordamos, por ejemplo, la crisis producida por la conocida “enfermedad de las vacas locas” (encefalopatía espongiforme bovina, por su nombre científico). Sabemos que Europa, lugar de aparición de esta epidemia y de los primeros contagios transmitidos al hombre, se encontró por un momento dividida y sin saber qué actitud adoptar, en particular sobre el consumo y el uso en la industria alimentaria de estos alimentos de origen bovino, creándose así

mucho tiempo”. Además ha elaborado multitud de directrices sobre la nutrición de embarazadas y los aspectos nutricionales importantes en la alimentación de los niños. Podemos decir que, en el marco de la nutrición infantil, la OMS ha logrado hacer una contribución científica, técnica y humana considerable. Véase en este sentido: OMS, “Plan de aplicación integral sobre nutrición materna, del lactante y del niño pequeño”, WHO/NMH/NHD/14.1, 2014, disponible en:

http://www.who.int/nutrition/publications/CIP_document/es/, consultado el 20 de abril de 2020.

³¹³ INFOSAN es una red técnica voluntaria gestionada por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la OMS, que reúne a las autoridades nacionales que desempeñan un papel en el campo de la seguridad alimentaria. Los miembros de INFOSAN provienen de los ministerios de salud, agricultura y comercio, así como de las autoridades de seguridad alimentaria y de las organizaciones de protección al consumidor. INFOSAN tiene como objetivo garantizar el intercambio rápido de información entre estas autoridades nacionales y promover el intercambio de mejores prácticas para abordar los problemas de seguridad alimentaria relacionados con la calidad de los alimentos.

una brecha entre aquellos que querían prohibirlos por completo y aquellos que querían desarrollar una política más selectiva sobre la identificación de las partes de la carne que presentaban riesgos. Naturalmente, los argumentos sanitarios no eran los únicos que estaban en juego, ya que el aspecto comercial de los productos y las cuotas de mercado también lo estaban, con la acusación de utilizar el riesgo de contaminación para desacreditar la importación y exportación de carne bovina. Al presentar el debate ante la OMS, se dejó de lado este aspecto comercial del problema para considerarlo sólo desde el punto de vista sanitario internacional, ya que como los Estados europeos eran los principales exportadores de esta carne, los otros Estados presentaban preocupaciones y querían discutir las implicaciones y las soluciones que debían buscarse para superar la epidemia y los posibles riesgos de diseminación global. Es en este contexto que la OMS hizo una serie de recomendaciones y proporcionó asistencia a los Estados en desarrollo, en particular para la vigilancia de las enfermedades bovinas y el establecimiento de la nomenclatura de los productos en riesgo en la cadena alimentaria³¹⁴.

³¹⁴ Tan pronto como se supera este problema, surge otro con los organismos genéticamente modificados, y aquí nuevamente la OMS puede pronunciarse porque estamos en uno de los campos de actuación que marca el artículo 2 (u) de su Constitución: “desarrollar, establecer y promover normas internacionales con respecto a productos alimenticios”. Sin embargo, en este punto tan delicado ahora debido a la oposición entre los Estados desarrollados, sobre todo entre Estados Unidos y Europa, la OMS se está moviendo con mucha cautela, en coordinación con otras instituciones como la FAO y la Organización Mundial del Comercio (OMC). Para simplificar las posiciones, podemos decir que, en el caso de Estados Unidos, la política que se sigue es que mientras no se demuestre la nocividad de los organismos genéticamente modificados, no solo no se debe adoptar una reglamentación restrictiva, sino que deben fomentarse este tipo de alimentos porque permiten mejorar la producción agrícola mediante la obtención de plantas resistentes a enfermedades o plagas y, por lo tanto, a las necesidades de los Estados en desarrollo. En el caso de Europa, se actúa bajo el principio de precaución, es decir, siempre que no se demuestre la seguridad de los organismos genéticamente modificados, tanto en términos de salud humana como de preservación de la diversidad biológica, es apropiado permanecer atentos y garantizar la trazabilidad de estos alimentos en el marco de la cadena alimentaria.

En este debate, donde las cuestiones de la seguridad alimentaria y el comercio están entrelazadas, la solución, sin duda, solo puede provenir de la cooperación, sin contradicciones e incoherencias, entre las tres organizaciones principalmente interesadas: la OMS, la FAO y OMC. Aunque la OMS tiene una larga historia de colaboración con la FAO, las relaciones con la OMC son mucho más recientes y abren nuevas puertas para ambas organizaciones. A

Actualmente el riesgo de enfermedades transmitidas por los alimentos se configura como una de las amenazas para la salud pública internacional en el siglo XXI. El acceso a cantidades suficientes de alimentos inocuos y nutritivos es clave para mantener la vida y promover la buena salud. En este sentido, hay que tener en cuenta que la cadena alimentaria ha experimentado cambios rápidos e importantes en los últimos 50 años y ahora las cadenas de suministros de alimentos cruzan múltiples fronteras nacionales. Esta rápida globalización del comercio alimentario ha aumentado el riesgo de transmisión de enfermedades que tienen origen en la contaminación de los alimentos³¹⁵. Dado que la producción de alimentos está generalmente centralizada y los productos alimentarios están ampliamente distribuidos en todo el mundo, el incumplimiento de las buenas prácticas de fabricación/procesamiento/distribución puede tener consecuencias importantes para la seguridad sanitaria de un gran número de personas.

Las enfermedades de transmisión por los alimentos abarcan un amplio espectro de dolencias y constituyen un problema de salud pública creciente en todo el mundo. La contaminación de los alimentos puede producirse en cualquier etapa del proceso que va desde la producción hasta el consumo (“de la granja al tenedor”). La manifestación clínica más común de una enfermedad transmitida por los alimentos consiste en la aparición de síntomas gastrointestinales, pero estas enfermedades también pueden dar lugar a síntomas neurológicos, ginecológicos, inmunológicos y de otro tipo. Los alimentos inseguros que contienen bacterias dañinas, virus, parásitos o sustancias químicas, causan más de 200 enfermedades, desde diarrea hasta cánceres. Los alimentos inseguros crean

priori, cada uno de ellas tenía una misión independiente de la otra y no había una razón particular para coordinar sus actividades, ya que una se preocupa por la salud y la otra por la liberalización del comercio. Sin embargo, es innegable la superposición actual de ambas preocupaciones, ya que los alimentos actualmente son considerados como “mercancías” que entran en la dinámica del comercio internacional y son a la vez bienes necesarios e indispensables para garantizar la salud de los seres humanos.

³¹⁵ WHO/CDS/EPR/IHR/2007.1, Reglamento Sanitario Internacional (2005), Áreas de trabajo para su aplicación, 2007, p.7, disponible en: <https://www.who.int/ihr/AreasofworkES.pdf?ua=1>, consultado el 21 de abril de 2020.

un círculo vicioso de enfermedades y desnutrición, que afecta particularmente a los bebés, niños pequeños, ancianos y enfermos³¹⁶.

Los agentes contaminantes más conocidos que causan las enfermedades transmitidas por el consumo de alimentos son³¹⁷:

- *Campylobacter*: comúnmente presente en la carne roja y en la de aves de corral. La contaminación ocurre durante el procesamiento si las heces de los animales entran en contacto con las superficies de la carne. Otras fuentes de contaminación incluyen leche no pasteurizada y agua contaminada.
- *Clostridium botulinum*: presente en alimentos enlatados caseros con baja acidez, alimentos comerciales enlatados incorrectamente, pescado ahumado o salado, papas horneadas en papel de aluminio y otros alimentos que se mantengan a temperaturas cálidas durante demasiado tiempo.
- *Escherichia coli*: comúnmente presente en la carne contaminada con las heces del animal durante el sacrificio. Se difunde principalmente a través de la carne picada poco cocinada.
- *Giardia lamblia*: normalmente tiene mayor presencia en productos alimentarios crudos, listos para comer y agua contaminada. Puede ser transmitido asimismo por un manipulador de alimentos infectado.
- *Hepatitis A*: comúnmente presente en productos alimentarios crudos, listos para el consumo y en mariscos de agua

³¹⁶ WHO, Fact sheets, Food safety, 30 April 2020, disponible en: <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/food-safety>, consultado el 1 de mayo de 2020.

³¹⁷ Véanse: BC CENTRE FOR DISEASE CONTROL, “Diseases & Conditions”, Información de página web, disponible en: <http://www.bccdc.ca/health-info>, consultado el 1 de mayo de 2020; FOODSAFETY.GOV, “Food Poisoning: Bacteria and Viruses”, sitio web del gobierno federal administrado por el Departamento de Salud y Servicios Humanos de los EE. UU, disponible en: <https://www.foodsafety.gov/food-poisoning/bacteria-and-viruses>, consultado el 1 de mayo de 2020; FAGHERAZZI-PAGEL, “Maladies émergentes et réémergentes chez l’homme: concepts, facteurs d’émergence, alertes, riposte mondiale”, Rapport de recherche, Institut de l’Information Scientifique et Technique (INIST-CNRS), HAL Id: hal-01456816, 2017.

contaminada. Puede ser transmitido también por un manipulador de alimentos infectado.

- *Listeria monocytogenes*: puede estar presente en perritos calientes, fiambres, leche/quesos sin pasteurizar y productos crudos sin lavar. Se puede propagar a través del suelo y agua contaminados.
- *Norovirus*: normalmente presente en productos alimentarios crudos, listos para el consumo y en mariscos de agua contaminada. Puede ser transmitido asimismo por un manipulador de alimentos infectado.
- *Rotavirus*: puede estar presente en productos alimentarios crudos, listos para comer. También puede ser transmitido por un manipulador de alimentos infectado.
- *Salmonela*: está presente en carne cruda o previamente contaminada, en la leche o yemas de huevo. Sobrevive a un cocinado inadecuado. Se puede propagar con cuchillos, superficies de corte o a través de un manipulador de alimentos infectado.
- *Staphylococcus aureus*: normalmente presente en carnes y ensaladas preparadas, salsas de crema y pasteles rellenos de crema. Se puede contagiar por contacto manual, tos y estornudos en los citados alimentos.
- *Vibrio vulnificus*: presente en ostras y mejillones crudos o poco cocidos, almejas y vieiras enteras. Se puede propagar a través del agua de mar contaminada.

Las consecuencias de las enfermedades transmitidas por los alimentos para la salud pública, el bienestar y las economías a menudo se han subestimado debido a la falta de registro y a la dificultad para establecer relaciones causales entre la contaminación de los alimentos y la enfermedad o muerte resultante. En el Informe de la OMS de 2015, titulado “Estimates of the global burden of foodborne diseases” y elaborado por el Grupo de referencia de epidemiología de enfermedades transmitidas por alimentos, ya se presentaron las primeras estimaciones sobre las consecuencias de las enfermedades causadas, a nivel mundial y regional, por

31 agentes, entre ellos bacterias, virus (norovirus), parásitos, toxinas y productos químicos, transmitidos a través del consumo de alimentos³¹⁸. En otro informe de 2019 del Banco Mundial, titulado “The Safe Food Imperative: Accelerating Progress in Low- and Middle-Income Countries”, se declaraba que las consecuencias económicas de las enfermedades transmitidas por los alimentos suponían una pérdida de productividad, en los Estados de bajos y medianos ingresos, que rondaba en torno a los 95.200 millones de dólares al año. A lo que hay que sumar el costo anual del tratamiento de las enfermedades transmitidas por los alimentos, que se estima en 15.000 millones de dólares por año³¹⁹.

Estos desafíos reclaman un enfoque inclusivo en la gestión de la inocuidad de los alimentos para que sea una responsabilidad compartida entre el gobierno, los agricultores, las empresas alimentarias y finalmente los consumidores. En este sentido, también hay que destacar que los incidentes locales pueden evolucionar rápidamente hacia emergencias internacionales debido a la velocidad y el alcance de la distribución de los productos alimentarios. Se han venido produciendo brotes graves de enfermedades transmitidas por alimentos en todos los continentes en la última década, a menudo amplificadas por el comercio globalizado³²⁰. Entre algunos ejemplos podemos citar la contaminación de la carne preparada para el consumo con listeria monocytogenes en Sudáfrica entre

³¹⁸ WHO, “Estimates of the global burden of foodborne diseases”, Foodborne Disease Burden Epidemiology Reference Group 2007-2015, WHO Library Cataloguing-in-Publication Data, 2015, pp. X-XI, disponible en:

https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/199350/9789241565165_eng.pdf?sequence=1, consultado el 2 de mayo de 2020.

³¹⁹ JAFFEE S., HENSON S., UNNEVEHR L., GRACE D., CASSOU E., “The Safe Food Imperative: Accelerating Progress in Low- and Middle-Income Countries”, Agriculture and Food Series, World Bank, Washington, 2019, disponible en:

<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30568/9781464813450.pdf?sequence=6&isAllowed=y>, consultado el 2 de mayo de 2020.

³²⁰ En este sentido, véanse: KRIVOHlavek A., “Food Safety, Standards and Norms Against Bioterrorism: Food Safety and Hazards”, in RADOSAVLJEVIC V., BANJARI I., BELOJEVIC G. (Eds.), *Defence Against Bioterrorism: Methods for Prevention and Control*, NATO Science for Peace and Security Series A: Chemistry and Biology, 2018, pp.245-247; INSTITUTE OF MEDICINE, *Improving Food Safety Through a One Health Approach: Workshop Summary*, The National Academies Press, Washington, DC, 2012.

2017 y 2018, que provocó 1060 casos de listeriosis y 216 muertes³²¹. En este caso, los productos contaminados se exportaron a otros 15 Estados de África. Otro ejemplo fue el brote de listeriosis originado por el consumo de carne mechada en España en 2019, provocando una alarma general en todo el territorio. También podemos mencionar el brote mortal de *Escherichia coli* en Alemania, en 2011, que provocó la conocida “crisis del pepino”, al no determinarse en sus inicios los alimentos contaminados que provocaban esta enfermedad. Por aquel entonces Alemania alertó sobre los pepinos, los tomates y las ensaladas, como posibles focos del brote, causando pérdidas millonarias a los agricultores españoles que exportaban estos productos al país germano. Posteriormente, Alemania confirmó que el origen de la infección por la bacteria *Escherichia coli* estaba en los brotes germinados de un cultivo de Baja Sajonia. Las investigaciones detectaron la variante mortal de la cepa en una muestra procedente de una granja ecológica en Bienenbuettel³²². Esto nos demuestra que las soluciones para minimizar el daño económico y proteger la salud pública, ante el riesgo de enfermedades transmitidas por los alimentos, requieren una respuesta rápida y coordinada que involucre a epidemiólogos, microbiólogos y autoridades de seguridad alimentaria para reunir evidencias, localizar la fuente del brote y retirar el producto del mercado lo más rápido posible. Las alertas generales sobre el no consumo de ciertos grupos de alimentos, antes de localizar la fuente del brote, incluso si pueden estar justificadas por la gravedad de la situación, no deben ser mantenidas durante un período de tiempo prolongado, ya que esto puede causar graves pérdidas económicas y destruir medios de vida, incluso fuera del Estado donde surja el brote.

³²¹ OMS, “Inocuidad de los alimentos”, Datos y Cifras de 30 de abril de 2020, disponible en: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/food-safety>, consultado el 2 de mayo de 2020.

³²² CENTRO NACIONAL DE EPIDEMIOLOGÍA, “Brote de *escherichia coli* o104:h4 productor de toxina shiga en alemania, mayo-julio de 2011”, Boletín Epidemiológico Semanal, Vol. 19, Núm. 7, 2011, Instituto de Salud Carlos III, disponible en: <http://revista.isciii.es/index.php/bes/article/view/306/322>, consultado el 28 de abril de 2020.

En este marco, resulta de gran importancia para la seguridad sanitaria internacional la capacidad que tenga la OMS para recepcionar, interpretar y difundir información precisa y oportuna en relación a los brotes de enfermedades transmitidas por alimentos, así como para coordinar el apoyo a los Estados en lo que respecta a la evaluación puntual de los riesgos y a la gestión de la información clara emitida por expertos.

En cuanto a los mecanismos para coordinar las comunicaciones en relación con los brotes de enfermedades causadas por alimentos contaminados, cada Estado presenta sus peculiaridades a nivel interno. A nivel internacional, existen mecanismos claramente definidos para compartir la información. Uno de ellos es el RSI, pero también nos encontramos con la Red Internacional de Autoridades de Seguridad Alimentaria (INFOSAN), a la que hacíamos mención anteriormente. Estos dos instrumentos generalmente funcionan de manera complementaria. Por ejemplo, en diciembre de 2009, se detectó en Australia un problema de toxicidad debido al alto contenido en yodo que presentaba leche de soja fabricada en Japón³²³. Ese mismo producto fue exportado a otros Estados. Australia, como Estado parte del RSI, tenía la obligación de informar del problema a la OMS y dicha información se transmitió por esta organización internacional a otros gobiernos para que conociesen los posibles efectos sobre la salud de su población. La información también se comunicó a los miembros de INFOSAN, para que pudieran tomar las medidas adecuadas a su debido tiempo a fin de garantizar que el producto alimentario en cuestión se retirase de la comercialización.

En este sentido, de acuerdo a sus competencias establecidas en su Tratado fundacional, la función de la OMS es garantizar que sus Estados Miembros notifiquen los casos que puedan estar relacionados, en el tema que nos ocupa, con los brotes de enfermedades transmitidas por alimentos contaminados y estar al tanto de los desarrollos y recomendaciones que puedan afectar a otros Estados.

³²³ CRAWFORD B.A., COWELL C.T., EMDER P.J., LEAROYD D., CHUA E.L., SINN J., JACK M.M., "Lodine toxicity from soy milk and seaweed ingestion is associated with serious thyroid dysfunction", *Med J Aust* 193 (7), 2010, p. 414.

Desde la reforma de 2005 del RSI, la OMS es la principal Organización Internacional que coordina y dirige las respuestas a los brotes de enfermedades infecciosas. De manera crucial, los Estados parte del Reglamento están obligados a notificar a la secretaría de la OMS todas las inquietudes de salud pública que puedan representar un riesgo internacional para la salud dentro de las 24 horas posteriores a la evaluación de la información relevante (artículo 6 del RSI). En base a las notificaciones estatales y/o a la información recopilada de otras fuentes (artículo 9 del RSI), el Director General puede decidir declarar una emergencia de salud pública de interés internacional y recomendar medidas para que los Estados contengan el brote (artículo 12 del RSI). Estas decisiones de la OMS deben tener en cuenta las opiniones de un comité de emergencia (*ad hoc*) de expertos convocados por el Director General³²⁴.

Ahora bien, según las disposiciones del RSI, ¿cuándo deberían los Estados parte informar a la OMS de un brote de enfermedades transmitidas por alimentos? Para responder a esta cuestión hay que decir que, dependiendo de la situación, los Estados parte deben evaluar si un brote u otro evento de salud pública que ocurra en su territorio debe notificarse a la OMS. Para hacer esto, deben formularse cuatro preguntas³²⁵: ¿Tiene el evento una repercusión de salud pública grave? ¿Se trata de un evento inusitado o imprevisto? ¿Existe un riesgo significativo de propagación internacional? Y finalmente, ¿existe un riesgo significativo de restricciones internacionales a los viajes o al comercio? Si la respuesta a al menos dos de estas preguntas es sí, entonces el Estado en cuestión, según el artículo 6 del RSI, debe notificar el evento a la OMS dentro de las 24 horas posteriores a la evaluación³²⁶. Una vez cursada la notificación, el

³²⁴ Anteriormente a la COVID-19, la OMS sólo ha convocado al comité de emergencia en pocos casos. Por ejemplo, en 2004 para combatir la gripe aviar (H5N1), en 2005 por el síndrome respiratorio agudo severo (SRAS), en 2014 por un brote de poliomielitis y por la fiebre del Ébola en África occidental, en 2016 por el virus Zika y en 2019 por la fiebre del Ébola en la República Democrática del Congo.

³²⁵ REGLAMENTO SANITARIO INTERNACIONAL (2005), tercera edición, Ginebra, 2016, pp.62-64.

³²⁶ Asimismo, en caso de eventos de salud que ocurran en el territorio del Estado y que no exijan la obligación de notificación del artículo 6 del RSI, el Estado en cuestión podrá, no obstante, mantener a la OMS al corriente de la situación por conducto de los Centros

Estado seguirá comunicando a la OMS la información oportuna y suficientemente detallada sobre la evolución del evento notificado y sus repercusiones en la salud pública.

No obstante, hay que señalar que el RSI no otorga ningún mandato explícito a la OMS para responsabilizar a los Estados parte cuando estos violen las disposiciones del Reglamento. La falta de mecanismos de control para la OMS cada vez que se viole el RSI fue una elección explícita de diseño por parte de los Estados. Al aprobar el RSI, los Estados no vieron la necesidad de convertir la Organización Internacional en una “policía sanitaria”. Más bien, centraron las competencias de dicha Organización en un papel asignado como agencia técnica³²⁷.

Si nos centramos en la obligación del artículo 6 del RSI de notificar los eventos que ocurran dentro del territorio de un Estado Miembro y que puedan constituir una emergencia de salud pública de importancia internacional, el plazo de 24 horas comienza a contar una vez que se ha evaluado y determinado la emergencia de salud pública, por ejemplo, una vez que hay una confirmación de laboratorio de la presencia de un nuevo virus. Por lo tanto, hay un elemento subjetivo involucrado, en la medida en que debe demostrarse que las autoridades sabían de la existencia del evento sobre el cual debían de notificar a la OMS. Pero si las autoridades nacionales no fueran conscientes de la presencia de esa amenaza, ¿cómo podrían verse obligadas a notificar? En este sentido, teniendo en cuenta que la OMS depende de la información que le notifiquen los Estados Miembros en relación a los brotes de enfermedades, la falta de esa información conduce inevitablemente a importantes puntos ciegos para la Organización. Como establecen los juristas VON

Nacionales de Enlace para el RSI, y consultar a la Organización sobre las medidas de salud apropiadas.

³²⁷ KREUDER-SONNEN C., “The WHO After Corona: Discretionary Powers for the Next Pandemic?”, *VerfBlog*, 2020/3/27, disponible en:

<https://verfassungsblog.de/the-who-after-corona-discretionary-powers-for-the-next-pandemic/>, consultado el 1 de mayo de 2020.

BOGDANDY y VILLARREAL, “the consequences of delayed awareness may have ripple effects throughout the globe”³²⁸.

En base a sus competencias, una vez que la OMS declare la Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional, el repertorio de las posibles medidas de emergencia y las capacidades operativas que puede llevar a cabo es relativamente limitado. Principalmente, el papel de la OMS en este sentido se centra en coordinar los esfuerzos de investigación y desarrollo, por ejemplo, para aislar el patógeno y encontrar tratamientos y vacunas, compartir información con los Estados Miembros y recomendar estrategias de contención apropiadas, incluidas las medidas de higiene y las restricciones de viaje. Si bien dichas recomendaciones no son vinculantes, los Estados deben proporcionar fundamentos científicos para desviarse de las recomendaciones adoptadas y la OMS puede evaluar públicamente esas desviaciones (artículo 43.3 del RSI).

Sobre la cuestión que nos ocupa, la transmisión de enfermedades por consumo de alimentos contaminados, hay que destacar que, en primer lugar, es cada Estado, a nivel interno, el que debe dotarse de una buena estructura e interacción adecuada entre las propias agencias gubernamentales, con presencia de profesionales cualificados al respecto, para formar un marco de prevención, vigilancia, regulación y protección en aras de reducir la transmisión de este tipo de enfermedades. En última instancia, la OMS, como la principal organización internacional de salud pública, podría ser el punto focal de dicho marco de vigilancia a nivel global, bien sea adoptando directrices, recomendaciones o buenas prácticas para los Estados³²⁹, bien sea, siendo el punto de

³²⁸ VON BOGDANDY A., VILLARREAL P., “International Law on Pandemic Response: A First Stocktaking in Light of the Coronavirus Crisis”, Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL) Research Paper No. 2020-07, p.8.

³²⁹ De acuerdo al artículo 21 de la Constitución de la OMS, la organización puede fijar directrices uniformes sobre “procedimientos de diagnóstico y otros destinados a prevenir la propagación” de enfermedades transmisibles por alimentos contaminados. En caso de gravedad, puede también recomendar prohibir el comercio internacional de los alimentos contaminados o asesorar sobre el tratamiento, en la cadena alimentaria, de ciertos productos alimentarios cuyo riesgo de contaminación sea alto, especialmente si están dirigidos a la exportación. De hecho, la única referencia que se hace a los alimentos contaminados en el actual Reglamento Sanitario Internacional es débil y básica, ya que sólo se fija que las

información fiable cuando un evento interno de salud, a causa de la contaminación de alimentos, pueda acarrear riesgos de diseminación internacional. En este caso, la OMS ofrecería un importante apoyo técnico a los Estados Miembros al actuar como coordinador global en la crisis y al brindar orientación a través de sus recomendaciones aplicando el RSI. En este sentido, el RSI se configura como conjunto integral de reglas que ha crecido a través de ejemplos de mejores prácticas y muchas décadas de experiencia con brotes de enfermedades. A pesar del comportamiento a veces divergente de los Estados Miembros, el RSI continúa estableciendo el estándar sobre cómo los Estados pueden lidiar con la propagación transfronteriza de las enfermedades, reflejando el consenso internacional sobre el control de dichas enfermedades.

autoridades competentes en los puntos de entrada (esto es, focos de transmisión como los aeropuertos) se encargarán de “supervisar la eliminación y la evacuación higiénica del agua o los alimentos contaminados”. Por lo que entendemos que sobre esto se debería profundizar y adoptar nuevas medidas antes de que el problema suceda y se actúe *a posteriori*.

CAPÍTULO III

SEGURIDAD ALIMENTARIA Y
DERECHO INTERNACIONAL GENERAL

En este capítulo hemos querido plantear nuevas aproximaciones a la seguridad alimentaria con el objetivo de reforzar su protección (al menos la dimensión cuantitativa de la seguridad alimentaria) por el derecho internacional general. Nos hemos planteado asimismo ofrecer una nueva visión de la seguridad alimentaria como bien público global. La elección de esta calificación ha sido fruto de las continuas referencias encontradas, por parte de la doctrina y de programas y organismos especializados de Naciones Unidas, así como otras organizaciones internacionales, a estos bienes. Ello nos ha motivado a estudiarlos y a saber si la seguridad alimentaria tendría esa consideración. Puede pensarse que el concepto de bien público global nada tiene que ver con el Derecho Internacional pero que no se trata de una cuestión tan alejada para esta rama del Derecho.

3.1 LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO: CUESTIONES INTRODUCTORIAS

Con el objeto de fomentar y reforzar la emergencia de obligaciones de protección de la seguridad alimentaria, sobre todo en su dimensión cuantitativa, podemos argumentar la existencia del “principio a estar protegido contra el hambre” como principio general del derecho. Por tanto se trata de una nueva aproximación a la seguridad alimentaria, no a todo lo que implica la seguridad alimentaria sino a su contenido esencial de acceso a los alimentos en cantidad suficiente como parte del núcleo duro del derecho humano a la alimentación.

En las siguientes líneas se demostrará la viabilidad de este reconocimiento. Para ello es necesario analizar qué se entiende por principio general del derecho, para posteriormente justificar por qué podría incluirse el hecho de tener derecho a estar protegido contra el hambre como tal principio. Hay que dejar constancia, también, que hemos seleccionado la expresión “estar protegido contra el hambre” porque es la denominación que se utiliza, tanto en español, como en inglés y francés, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales para referirse al contenido mínimo del derecho a la alimentación (artículo 11.2). El propio Pacto califica a este derecho de toda persona a estar

protegida contra el hambre como derecho fundamental. Las concretas expresiones del artículo 11 del PIDESC, en español, inglés y francés, son las siguientes:

- “derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre”;
- “the fundamental right of everyone to be free from hunger” (aquí hay una pequeña matización ya que literalmente significaría “ser libres del hambre”);
- “droit fondamental qu'a toute personne d'être à l'abri de la faim” (en este sentido, la expresión en francés literal sería derecho fundamental que tiene toda persona a “estar a salvo del hambre”).

Antes de continuar con el desarrollo de los siguientes epígrafes es necesario determinar qué entendemos por “hambre”, dado que nos vamos a centrar en analizar la emergencia del “principio general del derecho a estar protegidos contra el hambre”.

El “hambre” (*hunger*, en inglés y *faim*, en francés) es un término general con el que se hace referencia a una situación de ingesta deficitaria de alimentos, habitualmente crónica. No obstante, tanto en español, como en inglés y francés la palabra hambre también se utiliza para referirnos a una sensación fisiológica por la no ingesta momentánea de alimentos, esto es, todos podemos tener sensación de hambre en una determinada hora del día pero podemos saciarla y comer. El problema es cuando hay hambre y no sabes el día ni la hora en que podrás saciarla. Como nos recuerda el conocido dicho: “*Hambre que espera hartura, no es hambre pura*”.

Por tanto, “hambre” en español, inglés y francés tiene dos acepciones: “la sensación física desagradable causada por la falta de alimento”, que todos hemos vivido alguna vez, y “la recurrente falta de acceso a los alimentos”³³⁰.

³³⁰ ANDERSON S.A., “Core indicators of nutritional state for difficult to sample populations”, *Journal of Nutrition* 102, 1990, pp.1559-1660.

En otras ocasiones la palabra que se emplea es “hambruna” (*famine*, en francés), que hace referencia a una ingesta deficitaria grave de alimentos pero de forma transitoria, por ejemplo, por el desarrollo de un conflicto armado o por el acaecimiento de una catástrofe natural. Por ello resultaría más preciso hablar de *hambre crónica o endémica*. El hambre, a su vez, presenta diferentes niveles de gravedad, ya que en ciertos casos podemos hablar de una desnutrición moderada y crónica, que afecta a colectivos desfavorecidos, mientras que en otros casos podemos observar que el hambre es aguda, grave y puede desembocar en la muerte (en inglés se utilizaría la expresión *starvation* para hacer referencia a esta situación). Normalmente, durante las hambrunas, dependiendo de la gravedad e impacto del fenómeno que las provoque, podríamos ver un hambre aguda que diera lugar a *starvation*.

Por tanto, los términos hambre y hambruna comparten una causa común: ingesta deficitaria de alimentos, pero se diferencian en el tiempo durante el que ocurren (hambre, más crónico, hambruna, mayor transitoriedad) y en la gravedad respecto a sus efectos en el ser humano (el hambre puede ser moderada, que no conlleva necesariamente a la muerte en corto plazo, y la hambruna suele ser temporal y con mayores consecuencias humanas, que podrían dar lugar a la muerte a corto plazo).

En este sentido, podríamos definir la hambruna como la grave escasez de alimentos que tiene como consecuencia una ingesta deficitaria grave de alimentos que afecta a un gran número de personas en un periodo de tiempo determinado. La consecuencia puede llegar a ser la muerte por inanición de gran parte de la población afectada, precedida por una grave desnutrición o malnutrición.

Utilizando un lenguaje más técnico y preciso sería preferible hablar de *grados de inseguridad alimentaria*, en vez de emplear el término “hambre”, que puede inducir a error. No obstante hemos elegido este término porque, como hemos comentado, es el que se emplea en el PIDESC, y en numerosos documentos, informes y resoluciones.

En este sentido, la Clasificación Integrada de la Seguridad Alimentaria en Fases, un instrumento normalizado que clasifica la magnitud de la

inseguridad alimentaria, utiliza cinco categorías diferentes para determinar la gravedad del déficit alimentario, tomando como referencia de medida a los hogares³³¹:

- *mínima*, lo que significa que más del 80% de los hogares pueden satisfacer las necesidades alimentarias básicas;
- *acentuada*, cuando al menos el 20% de los hogares están reduciendo el consumo de alimentos y no pueden proteger sus medios de vida;
- *crisis*, cuando al menos el 20% de los hogares tiene importantes deficiencias en el consumo de alimentos, lo que da lugar a elevados niveles de malnutrición aguda;
- *emergencia*, que es una versión pronunciada del nivel anterior;
- *hambruna*, que es la falta absoluta de accesibilidad a los alimentos de toda una población o subgrupo de la población, lo que podría provocar la muerte a corto plazo.

Siguiendo estas indicaciones, los términos de crisis/emergencia alimentaria y hambruna son los que realmente se corresponderían con el significado que queremos darle al término de “hambre” incluido en el título de capítulo.

3.2 LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO: NATURALEZA JURÍDICA

Como es bien sabido, el ordenamiento jurídico internacional se constituye como un conjunto organizado de principios y normas. Los principios expresan ciertos valores jurídicos fundamentales que informan el sistema jurídico en su totalidad o en un determinado sector del

³³¹ Información extraída del Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación, A/72/188, 21 de julio de 2017, p.5, disponible en:

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N17/224/76/PDF/N1722476.pdf?OpenElement> consultado el 28 de abril de 2020.

mismo³³². Por tanto, entre los principios y las normas existe una diferencia cualitativa, puede decirse que estos otorgan cohesión, coherencia y legitimidad a estas.

Su inclusión, junto a los tratados en vigor y la costumbre generalmente aceptada como Derecho, en el artículo 38 del Estatuto de la Corte Permanente de Justicia Internacional (CPJI) y su posterior confirmación en el mismo artículo del vigente Estatuto de la Corte Internacional de Justicia (CIJ), así como su uso en tratados internacionales, su invocación en las resoluciones de las organizaciones internacionales y su utilización por las jurisdicciones nacionales e internacionales, revelan la importancia y la actualidad del debate sobre la naturaleza jurídica, las funciones y los efectos jurídicos de los principios en el Derecho Internacional³³³.

En la teoría general del Derecho, se suele asentar que los principios de un sistema jurídico traducen sus concepciones fundamentales y constituyen su base normativa. Las reglas particulares del sistema jurídico representarían la aplicación de las ideas reafirmadas por los principios a situaciones reglamentadas y específicas³³⁴.

Según CANÇADO TRINDADE:

“Todo sistema jurídico tiene principios fundamentales, que inspiran, informan y conforman sus normas. Son los principios (derivados etimológicamente del latín *principium*) que, evocando las causas primeras, fuentes u orígenes de las normas y reglas, confieren cohesión, coherencia y legitimidad a las normas jurídicas y al sistema jurídico como un todo. Son los principios generales del derecho (*prima principia*) que confieren al ordenamiento jurídico (tanto nacional como internacional) su ineluctable dimensión axiológica; son ellos que revelan los valores que inspiran

³³² ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., *Sistema de Derecho Internacional Público*, 2º Ed., Thomson Reuters, 2012, p.24.

³³³ Véase: SIMMA B., ALSTON P., “The Sources of Human Rights Law: Custom, *ius Cogens* and General Principles”, *Australian Yearbook of International Law*, 1991.

³³⁴ GALINSOGA JORDÁ A., “El reconocimiento de los principios jurídicos en el Derecho internacional contemporáneo y el desarrollo de la conciencia jurídica universal”, en RODRÍGUEZ CARRIÓN A.J., PÉREZ VERA E., (Coord.), *Soberanía del Estado y Derecho Internacional, Homenaje al Profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, 2005, p.650.

todo el ordenamiento jurídico y que, en última instancia, proveen sus propios fundamentos. [...]. Los principios nos muestran los fines legítimos que buscar: el bien común (de todos los seres humanos, y no de una colectividad abstracta), la realización de la justicia (en los planos tanto nacional como internacional), el necesario primado del derecho sobre la fuerza, la preservación de la paz [...]"³³⁵.

Para DE CASTRO, antiguo Magistrado de la Corte Internacional de Justicia, los principios generales del derecho son precisamente los que delimitan las condiciones de validez de las normas jurídicas. Tienen, además, una importante función interpretativa, puesto que señalan el método de interpretación de las normas jurídicas de un ordenamiento jurídico e indican, en cada caso concreto, la fórmula interpretativa que se debe elegir³³⁶. Hemos tenido en consideración la opinión del Profesor DE CASTRO Y BRAVO porque aunque siendo civilista ha tenido la oportunidad de trasladar la concepción de los principios generales del derecho al Derecho Internacional tras su labor como Magistrado de la Corte Internacional de Justicia desde 1971 a 1980.

Según PARRY, los principios generales del derecho constituyen, en primer lugar, la fuente de varias reglas de derecho, que son la expresión de estos principios, en segundo lugar son principios rectores de interpretación y aplicación judicial, y en tercer lugar se aplican a los hechos de un caso regido por regla formulada. De hecho, continúa afirmando esta autora que “en un sistema como el derecho internacional, donde las reglas formuladas con precisión son pocas, la tercera función adquiere un significado especial”³³⁷, pero no es la única función de estos principios.

Para GARCÍA DE ENTERRÍA, primer juez español en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, “la característica primordial de los

³³⁵ CANÇADO TRINDADE A.A., “La Ampliación del Contenido material del *Ius Cogens*”, OAS publicaciones digital, p.6, disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicaciones_digital_xxxiv_curso_derecho_internacional_2007_antonio_agustino_cancado_trindade.pdf, consultado el 26 de abril de 2020.

³³⁶ DÍEZ-PICAZO L., “Los principios generales del Derecho en el pensamiento de Federico De Castro y Bravo”, *Anuario de Derecho Civil*, Tomo 36, 1983, p. 1264.

³³⁷ PARRY C., *The Sources and Evidences of International Law*, Manchester University Press, File Copy, 1955, p.86.

principios es su carácter básico, en sentido ontológico, que no sólo lógico, como soportes primarios estructurales del sistema entero del ordenamiento, al que prestan todo su sentido”. Su generalidad se debe a que trascienden de los preceptos concretos, organizando y dando sentido a muchos de ellos y también, porque no deben confundirse con apreciaciones subjetivas acerca de la justicia en el caso concreto, ya que son una expresión de lo general³³⁸.

Por tanto, la idea de principio nos evoca la idea de fundamento, origen, comienzo, razón, condición y causa. Los principios son, pues, la causa y el fin, el origen y el término. Su generalidad se opone a la especificidad y su pluralidad a la singularidad. Entre sus funciones, en derecho internacional público, se destaca la contribución a la validez y legitimidad de las normas convencionales y consuetudinarias y a la forma de interpretarlas de forma coherente, además de colmar las lagunas de regulación cuando no existan normas aplicables al caso³³⁹. Por tanto, entendemos, pues, que las funciones principales de los principios generales del derecho son: estructurar, completar, proporcionar unidad y continuidad al ordenamiento jurídico.

De hecho, la globalización y la gobernanza de la actual sociedad internacional hacen aparecer problemas jurídicos e institucionales en los que los principios desempeñan una función fundamental en el marco de los valores proclamados en la Carta de las Naciones Unidas y en los numerosos instrumentos internacionales que los desarrollan en ámbitos sustantivos tan diversos como el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, los derechos humanos, el medio ambiente, el desarrollo, cooperación tecnológica, el fomento de la educación y la cultura, etc.³⁴⁰

Como es sabido, la noción de principio aparece como una particular fuente del Derecho Internacional, según lo dispuesto por el artículo 38 del Estatuto de la CIJ. El Derecho Internacional encuentra uno de sus

³³⁸ GARCÍA DE ENTERRÍA E., *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. I, octava edición, Civitas, Madrid, 1997, p. 74.

³³⁹ SAURA ESTAPÁ J., “Costumbre y principios generales del Derecho”, en SÁNCHEZ V.M. (Dir.), *Derecho Internacional Público*, Huygens Editorial, Barcelona, 2009, p.97.

³⁴⁰ Véase: BROWNLIE I., *Principles of International Law*, Oxford: Oxford University Press, 2003.

fundamentos en una categoría de principios que designan un régimen complejo que no puede ser definido por un solo acto y que debe pasar por un proceso de concretización constante³⁴¹. En Derecho Internacional un principio representa así un régimen jurídico establecido en términos generales, que da lugar a otras reglas más precisas para su aplicación. Estos principios pueden ser políticos o jurídicos. Para ser calificado como jurídico, un principio debe tener un carácter normativo, es decir, por oposición a un principio político, debe conducir a la definición de derechos y obligaciones³⁴².

En Derecho Internacional surge una cuestión debatida en torno a la cual se plantea el siguiente interrogante: dado los términos en los que se expresa el Estatuto de la CIJ, en el artículo 1.c (“principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas”)³⁴³, ¿contamos en Derecho Internacional con principios propios generales del Derecho Internacional, o asumimos sólo los principios generales del derecho interno de los diferentes ordenamientos jurídicos de los Estados? Para responder a esta cuestión nos basaremos en las consideraciones de PÉREZ

³⁴¹ VILLARY M., «Le role des principes dans le développement du droit international», *Recueil d'études de droit international en hommage à Paul Guggenheim*, Université de Genève, 1968, p.533; VEDROSS A., «Les principes généraux du droit dans le système des sources du droit international public», *Recueil d'études de droit international en hommage à Paul Guggenheim*, Genève, 1968, pp.521-530.

³⁴² ABI-SAAB, «Les sources du droit international : essai de déconstruction», *Le droit international dans un monde en mutation, Liber amicorum en hommage au professeur Eduardo Jiménez de Aréchaga*, 1994, pp.30-49 ; VILLARY M., « Le role des principes dans le développement du droit international », *Op.Cit.*, p.535.

³⁴³ Para un estudio general e introductorio sobre los principios general del derecho internacional véanse las siguientes obras generales: CARRILLO SALCEDO J.A., *Curso de Derecho Internacional Público*, Tecnos, Madrid, 1991, pp. 85-92; REMIRO BROTONS A., *Derecho internacional*, McGraw-Hill, Madrid, 1997, pp. 329-330; MARIÑO MENÉNDEZ F.M., *Derecho Internacional Público (Parte general)*, 3ª Edición, Trotta, Madrid, 1999, pp. 373-379; PASTOR RIDRUEJO J. A., *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, 9ª Edición, Tecnos, Madrid, 2003, pp. 38-42; DÍEZ DE VELASCO M., *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 14ª Edición, Tecnos, Madrid, 2003, pp. 109-114; GONZÁLEZ CAMPOS J., SÁNCHEZ RODRÍGUEZ L.I., ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., *Curso de Derecho Internacional Público*, 8ª Edición, Civitas, Madrid, 2003, pp. 91-95; RODRÍGUEZ CARRIÓN A., *Lecciones de Derecho Internacional Público*, 5ª edición, Tecnos, Madrid, 2004, pp. 172-177.

GÓNZALEZ, que resumen de forma muy clara la posición al respecto mantenida por el Profesor CARRILLO SALCEDO, además de otros como ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA³⁴⁴ o RODRÍGUEZ CARRIÓN³⁴⁵. Estos consideran que además de tener en cuenta, para su aplicación, los principios comunes a los ordenamientos de los Estados que corresponden a una misma idea de “Derecho”, el Derecho Internacional cuenta también con principios generales propios que subyacen a la lógica jurídica inherente al Derecho Internacional³⁴⁶. En este sentido, CARRILLO SALCEDO entiende que los principios del Derecho Internacional calificables de “esenciales” son obviamente algunos de los principios generales del derecho, aunque no todos³⁴⁷. Por tanto, no cabría incluir los principios generales del Derecho Internacional dentro del

³⁴⁴ ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA llega a la conclusión, tras un repaso de la jurisprudencia internacional, que la referencia que hace el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia a los principios generales en realidad encierra un “doble contenido normativo: de un lado, el que ofrecen los principios que son comunes a los ordenamientos estatales; de otro, el de los principios que informan un determinado sector de las normas internacionales”, teniendo éstos un mayor peso sobre aquéllos pues “informan un grupo más o menos amplio de normas, a las que vertebran por su común origen o su común fundamento racional”. Véase: GÓNZALEZ CAMPOS J., SANCHÉZ RODRÍGUEZ L.I., ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., *Curso de Derecho Internacional Público*, 2ª edición, Civitas, Madrid, 2002, p.95.

³⁴⁵ Por ejemplo, RODRÍGUEZ CARRIÓN entiende que bajo la rúbrica de “principios generales” aplicables en el Derecho Internacional, son posibles tres conceptualizaciones diferentes: principios generales del derecho reconocidos por los derechos internos de las naciones civilizadas;

principios generales del derecho deducidos del ordenamiento específico de la sociedad internacional;

principios intrínsecos a la misma idea de Derecho y que pueden encontrarse en cualquier ordenamiento jurídico, formando parte de los axiomas que caracterizan el razonamiento jurídico, sin distinción sobre si están deducidos del derecho internacional o de los derechos internos. Véase: RODRÍGUEZ CARRIÓN A., *Lecciones de Derecho Internacional Público*, 5ª edición, Tecnos, Madrid, 2002, pp. 173-175.

³⁴⁶ PÉREZ GONZÁLEZ M., “Apuntes sobre los principios generales del derecho en el derecho internacional”, en RODRÍGUEZ CARRIÓN A.J., PÉREZ VERA E., (Coord.), *Soberanía del Estado y Derecho Internacional, Homenaje al Profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, Op.Cit., pp. 1022,1024,1028,1029.

³⁴⁷ CARRILLO SALCEDO J.A., “El fundamento del Derecho Internacional: algunas reflexiones sobre un problema clásico”, *REDI*, Vol. I, 1998, pp.13-26.

concepto genérico de principios generales del derecho en su aplicación en la esfera internacional.

El carácter autónomo de los principios generales del Derecho Internacional, con respecto a las normas consuetudinarias, vendría dado por el hecho de que no es necesario probar la existencia de una práctica constante y uniforme para determinar su existencia. Según GALINSOGA JORDÁ, los principios internacionales (principios propios del Derecho Internacional Público) no emanan directamente del consentimiento de los Estados. No siempre están formulados, pero pueden deducirse del derecho vigente positivo y de la naturaleza de las relaciones en cuestión³⁴⁸. En esta idea estamos muy de acuerdo con GALINSOGA JORDÁ, ya que entendemos que en ausencia de principios generales, el Derecho Internacional no sería más que un derecho del consentimiento y de autolimitación de los Estados. En ese caso, la tarea de la jurisprudencia y de los Tribunales Internacionales se limitaría a constatar o interpretar los actos de los “poderosos”. El comportamiento y el consentimiento de los Estados no son, por lo tanto, un requisito previo necesario para el reconocimiento de los principios generales del Derecho Internacional. No es lo mismo asentimiento general o consenso, que consentimiento, a la hora de analizar la emergencia de un principio general del Derecho Internacional.

En atención a lo establecido por el profesor CARRILLO SALCEDO, “la determinación de los principios que constituyen el Derecho Internacional general está en función del asentimiento general de los Estados, cualquiera sea la forma o procedimiento técnico mediante el que dicho consenso de manifieste y exprese (tratados multilaterales, costumbre, resoluciones y declaraciones de la Asamblea General, etc.)”³⁴⁹. Según el Profesor CARRILLO, las normas del Derecho Internacional general son creadas, modificadas y desarrolladas progresivamente por el consenso

³⁴⁸ GALINSOGA JORDÁ A., “El reconocimiento de los principios jurídicos en el Derecho internacional contemporáneo y el desarrollo de la conciencia jurídica universal”, *Op.Cit.*, pp.654-655.

³⁴⁹ CARRILLO SALCEDO J.A., *Curso de Derecho Internacional Público: Introducción a su estructura, dinámica y funciones*, Tecnos, Madrid, 1996, p. 92.

general de los Estados, cualquiera que sea la forma o procedimiento técnico mediante el cual dicho consenso se manifieste y exprese³⁵⁰. Esto es, no sólo debemos atender a lo contenido en los tratados o en la costumbre para considerar que se ha creado una norma de Derecho Internacional general.

En este sentido, CARRILLO SALCEDO entiende que si bien la gran mayoría de los principios generales del derecho que son evocados por la jurisprudencia internacional tienen carácter procesal y están relacionados con las exigencias de la administración de justicia, hay otros *principios con carácter sustantivo* que son generalmente aceptados, es decir, apoyados en una práctica bien establecida, manifestada en tratados internacionales, costumbres, resoluciones y declaraciones de la Asamblea General, cumbres mundiales, etc.³⁵¹

Después de lo establecido, entendemos, por tanto, que la emergencia de principios generales en el Derecho Internacional puede determinarse mediante tres vías:

1. Son máximas del orden, de aplicación universal en el derecho interno de cada Estado, lo que conlleva su aplicación en la esfera internacional;
2. Son valores, fundamentos, razón y causa comunes, anclados en la Carta de Naciones Unidas y en las consideraciones de dignidad humana, que si bien pueden no estar formulados, pueden deducirse del derecho vigente positivo y de la naturaleza de las relaciones en cuestión. En este caso, la jurisprudencia y/o la doctrina pueden deducirlos llevando a cabo un análisis sistemático. Puede decirse que los principios generales del Derecho Internacional son entonces proposiciones fundamentales que se deducen del conjunto del sistema jurídico por la vía de la síntesis.
3. Son soportes primarios estructurales del sistema, deducidos *a priori*, por su sentido y carácter ontológico, que van

³⁵⁰ *Ibidem*, p.90.

³⁵¹ *Ibidem*, p.87.

desarrollándose *a posteriori* y concretándose en las distintas modalidades jurídicas.

En este sentido, el Derecho Internacional cuenta con principios generales propios (no deducidos sólo de los ordenamientos jurídicos internos de los Estados), que constituyen la fundamentación última del desarrollo y aplicación de sus normas y que reflejan una mejor aplicación a la dinámica de la sociedad internacional.

Con respecto a la segunda vía de determinación de los principios generales del Derecho Internacional que hemos mencionado, no sólo se debe acudir al derecho positivo codificado sino también a la práctica de los Estados a la hora de ver cuál es su consenso sobre un determinado asunto. Esto es, esa práctica debe observarse, como indica CARRILLO SALCEDO, no sólo de lo contenido en los tratados o costumbres, sino también de lo dispuesto en las resoluciones y declaraciones de la Asamblea General, del Consejo de Seguridad, en acuerdos o declaraciones emitidas tras cumbres mundiales con representantes de los Estados, en instrumentos de *soft law*, etc. En definitiva, en los nuevos cauces de elaboración de las normas internacionales, en las que las organizaciones internacionales han asumido en los últimos tiempos una creciente influencia.

GALINSOGA JORDÁ aboga, en este sentido, por el doble carácter de los principios jurídicos: el *carácter axiomático* y el *carácter empírico*. Esto es, de un lado los principios se consideran como los fundamentos abstractos y apriorísticos que constituyen el comienzo, embrión o núcleo originario del Derecho, así como el punto de partida de la deducción del conjunto de sus normas. Esto es aplicable también para los principios generales del derecho internacional. Pero también, por otro lado, han de estimarse como el resultado obtenido *a posteriori* y cristalizado en fórmulas concretas de la síntesis o recapitulación de los preceptos jurídicos aplicados en la experiencia jurídica³⁵². Así, se puede afirmar, por una parte, que “los principios son muchas veces la condensación de

³⁵² GALINSOGA JORDÁ A., “El reconocimiento de los principios jurídicos en el Derecho internacional contemporáneo y el desarrollo de la conciencia jurídica universal”, *Op.Cit.*, pp.647-660.

la *experiencia acumulada*”, mientras que, por otra parte, la idea de unos principios *a priori* que van desarrollándose y concretándose en las distintas modalidades jurídicas aparece también con frecuencia en el pensamiento jurídico a la hora de determinar la aparición de un principio general.

En definitiva, lo que argumenta GALINSOGA JORDÁ es que los principios generales pueden, pues, ser de *carácter especulativo* o *proceder de la experiencia jurídica*, por lo que pueden determinarse *a priori* o *a posteriori*, utilizando “fórmulas de síntesis o recapitulación de los preceptos jurídicos aplicados en la experiencia jurídica”. Esta idea es también expresada, en cierto modo, por VOIGT, cuando establece que: “there are two major ways to legitimize the use of general principles: firstly, they can be induced from domestic legal systems, and, secondly, they can be deduced from international legal logic directly”³⁵³.

Esta vía de deducción para determinar la existencia de principios generales del Derecho Internacional es la que vamos a utilizar, esto es, el estudio sistemático del consenso de los Estados manifestado en los tratados internacionales, costumbres, resoluciones y declaraciones de la Asamblea General, declaraciones de cumbres mundiales, instrumentos de *soft law*, etc. Este análisis sistemático nos permitirá deducir cuál es el consenso de los Estados sobre un determinado asunto, siguiendo las palabras del profesor CARRILLO SALCEDO. Es decir, vamos a deducir la emergencia del principio general del derecho a estar protegidos contra el hambre a través de la síntesis y de la deducción del conjunto del sistema jurídico (a nivel internacional, sobre todo, y en parte, a nivel nacional).

³⁵³ VOIGT C., “The Role of General Principles in International Law and their Relationship to Treaty Law”, RETFÆRD ÅRGANG 31 2008 NR. 2/121, p.7, disponible en: http://retfaerd.org/wp-content/uploads/2014/06/Retfaerd_121_2008_2_s3_25.pdf, consultado el 26 de abril de 2020.

3.3 LA EMERGENCIA DEL PRINCIPIO GENERAL DEL DERECHO A ESTAR PROTEGIDO CONTRA EL HAMBRE

Como hemos venido estableciendo, vamos a utilizar la vía de la deducción para determinar el principio general del derecho a estar protegido contra el hambre en el marco del Derecho Internacional. Para ello vamos a hacer un análisis sistemático de las referencias que se han hecho a este valor o fundamento, tanto directamente como indirectamente, en los diferentes instrumentos jurídicos. Hemos seleccionado la expresión “estar protegido contra el hambre” porque entendemos que es de la que puede derivar de un mayor consenso común, en el sentido de que, como se ha venido estableciendo, el núcleo duro del derecho humano a la alimentación es el “derecho fundamental a estar protegido contra el hambre”, que implicaría, a nuestro parecer, una obligación de resultado inmediato y no progresivo. También dijimos que la noción de seguridad alimentaria es amplia y requiere de muchos factores para que sea alcanzada, por lo que entendemos que el fin mínimo y más próximo que debería asumir la seguridad alimentaria sería el de evitar el hambre de la población. Obviamente la noción aceptada generalmente de seguridad alimentaria implica mucho más, pero creemos que esa sería su *finalidad más próxima o primaria* que debe cumplir, además de, claro está, intentar alcanzar todo el objetivo que se propone.

A su vez hemos observado que en el Derecho Internacional Humanitario realmente lo que rigen son las consideraciones de humanidad, y en relación a los temas alimentarios, el fin primario es la protección de los civiles, y de ciertos grupos de personas, contra el hambre. Asimismo, si nos fijamos en la terminología de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, se utiliza la expresión de “hambre cero” en el Objetivo N°2. Expresamente se dice: “en conjunto con los demás objetivos planteados, podemos poner fin al hambre para 2030”³⁵⁴.

³⁵⁴ UN Doc. A/RES/70/1, 21 de octubre de 2015, “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, *Op.Cit.*, disponible en:

<http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-2-zero-hunger.html> consultado el 26 de abril de 2020.

Obviamente, sabemos que no sólo aspiramos a eliminar el hambre en el mundo sino que el Derecho Internacional en su conjunto debería contribuir a la protección del derecho humano a la alimentación en su sentido amplio, pero lo cierto es que siguen muriendo millones de personas de hambre en el mundo³⁵⁵, a pesar de que otros sufren de obesidad o desperdician los alimentos, y a pesar de que se dedican muchas hectáreas de terreno para el cultivo de biocombustibles con fines no alimentarios. Cada año, el hambre mata a más personas que la malaria, la tuberculosis y el sida juntos³⁵⁶. Por tanto, la necesidad más urgente es eliminar el hambre, evitar las muertes directas, y posteriormente todo lo demás. De ahí la elección de la expresión “estar protegido contra el hambre” en vez de por ejemplo, de la seguridad alimentaria o del derecho a la alimentación.

¿Por qué creemos que es importante el enfoque de los principios? Los principios generales del Derecho Internacional obligan a todos los Estados, con independencia de su voluntad³⁵⁷. De los principios generales pueden derivar las normas de *ius cogens*, Tratados Internacionales o normas consuetudinarias posteriores. No hemos seleccionado a la costumbre como base para fundamentar lo que pretendemos porque en ellas sí que se requiere la *opinio iuris* al respecto, como práctica generalmente aceptada como derecho. Los principios no requieren necesariamente ni del consentimiento ni del comportamiento generalizado que lo reconozca como derecho, sino que pueden encontrar su fundamento en la

³⁵⁵ Se señala que actualmente 815 millones de personas (el 11% de la población mundial) se ven afectadas por el hambre, lo que representa un aumento respecto de los 777 millones de 2016. Véase: FAO, ¿Cuánto nos falta para alcanzar el #HambreCero?, el estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2017, disponible en: <http://www.fao.org/state-of-food-security-nutrition/es/>, consultado el 26 de abril de 2020.

³⁵⁶ UN Doc., A/HRC/37/61, 25 de enero de 2018, Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación al Consejo de Derechos Humanos, en el 37º período de sesiones, p.3, disponible en:

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/018/23/PDF/G1801823.pdf?OpenElement>, consultado el 26 de abril de 2020.

³⁵⁷ CARRILLO SALCEDO J.A., Curso de Derecho Internacional Público: Introducción a su estructura, dinámica y funciones, Op.Cit., p.87.

“conciencia jurídica de los pueblos” y en el consenso de los Estados. De hecho, la propuesta inicial del Baron DESCAMPS, incluida como anexo N°3 en los *Procès Verbaux* de los trabajos del Comité de Juristas que condujeron al Estatuto de la Corte Permanente de Justicia Internacional se expresaba en esos términos: “les règles de droit international telles que les reconnait la conscience juridique des peuples civilisés”, en apelación a la “justicia objetiva”³⁵⁸. GALINSOGA JORDÁ la llama *communis opinio juris*³⁵⁹, expresión de una “conciencia jurídica universal”, que constituye la verdadera fuente material de los principios jurídicos y las normas generales más allá del consentimiento individual³⁶⁰.

Como dijo Georges Abi-Saab:

«Le droit international, comme tout droit, ne provient pas d'un «néant» ou d'un vide social, et ne surgit pas toujours dans l'univers juridique par « un bigbang». Dans la plupart des cas, il s'agit d'une croissance progressive et imperceptible, à travers le processus de l'émergence des valeurs en société; de nouvelles idées se manifestent et prennent racine; elles se durcissent en valeurs qui deviennent de plus en plus impérieuses dans la conscience sociale; au point de donner lieu a un sentiment social irrésistible que ces valeurs doivent être formellement sanctionnées et protégées, un point qui marque le seuil du droit»³⁶¹.

³⁵⁸ SORENSEN “Les principes de Droit International Publique”, Academie de Droit International, Recueil des Cours, Tome 101, 1960, p.17.

³⁵⁹ GALINSOGA JORDÁ A., “El reconocimiento de los principios jurídicos en el Derecho internacional contemporáneo y el desarrollo de la conciencia jurídica universal”, *Op.Cit.*, pp. 648-650.

³⁶⁰CANÇADO TRINDADE A.A., “Reflexiones sobre el desarraigo como problema de derechos humanos frente a la conciencia jurídica universal”, en La nueva dimensión de las necesidades de protección del ser humano en el inicio del siglo XXI, ACNUR-Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2001, disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0101.pdf>, consultado el 28 de abril de 2020.

³⁶¹ ABI-SAAB, «Les sources du droit international : essai de déconstruction», *Le droit international dans un monde en mutation*, *Op.Cit.*, pp.30-49.

ANÁLISIS SISTEMÁTICO PARA DEDUCIR LA EMERGENCIA DEL PRINCIPIO GENERAL DEL DERECHO A ESTAR PROTEGIDOS CONTRA EL HAMBRE

A) NIVEL UNIVERSAL

A nivel universal, la protección a estar libre del hambre se puede deducir del Derecho Internacional Humanitario, del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, del Derecho Internacional convencional y sectorial, de las Declaraciones de Conferencias Mundiales y Resoluciones adoptadas en el seno de Naciones Unidas. Veamos pormenorizadamente este análisis.

DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

La protección frente al hambre no sólo rige en tiempo de paz, sino también durante el desarrollo de los conflictos armados, sean internacionales o no internacionales. En este caso, el Derecho Internacional Humanitario (DIH) es aplicable y proporciona reglas adecuadas para evitar que los civiles (y otros grupos particulares de personas) que se vean inmersos en un conflicto armado tengan que estar afectados por el hambre y la malnutrición³⁶². De hecho una regla absoluta del DIH a este respecto es la prohibición de hacer padecer hambre a los civiles como método de guerra. Aunque ni los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y ni los dos Protocolos Adicionales de 1971 hagan referencia expresamente a la protección de la seguridad alimentaria o al derecho humano a la alimentación, está claro que la esencia del DIH, en relación al tema que nos ocupa, es asegurar que a las personas no se les niegue el acceso a los alimentos durante el conflicto armado.

Los Estados partes en los Convenios de Ginebra tienen la obligación de “respetar y a hacer respetar” en todo caso las reglas del DIH, en este caso también las relativas a las cuestiones alimentarias³⁶³. Las disposiciones

³⁶² Para un análisis más profundo de este tema véase el capítulo IV de este trabajo de investigación.

³⁶³ Los cuatro Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, en sus artículos 1, así como el Protocolo Adicional I de 1977, en su artículo 1.1, establecen conjuntamente a través de la misma formulación que: “Las Altas Partes Contratantes se comprometen a respetar y a hacer respetar el presente Convenio en todas las circunstancias”.

de los Convenios de Ginebra se están convirtiendo poco a poco en norma consuetudinaria general, que deben ser respetadas por todos los Estados, sean partes o no de los Convenios del 1949³⁶⁴.

Algunas de las reglas del DIH son preventivas, otras se aplican a la asistencia humanitaria y de socorro cuando la prevención ha fallado³⁶⁵, y otras prevén el acceso de ciertos grupos de población a los alimentos. Las reglas preventivas incluyen la prohibición de hacer padecer hambre de civiles como método de guerra, la prohibición de la destrucción de cultivos, reservas de alimentos, agua y otros elementos esenciales para la supervivencia de las poblaciones civiles, la prohibición de causar perjuicios graves y duraderos al medio ambiente, la prohibición del desplazamiento forzoso³⁶⁶, etc.

Por otra parte, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional tipifica ciertas acciones que incumplen estas prohibiciones que impone el DIH, relativas a asegurar que la población no pase hambre durante el conflicto armado, y que pueden dar lugar a la responsabilidad penal individual de aquellos que lleven a cabo esas conductas.

Por ejemplo, la matanza deliberada de civiles como método de guerra privándolos de los bienes indispensables para su supervivencia (como los alimentos) constituye un crimen de guerra en los conflictos armados

³⁶⁴ Véanse: CONDORELLI L., BOISSON DE CHAZOURNES L., « Quelques remarques à propos de l'obligation des États de 'respecter et faire respecter' le droit international humanitaire 'en toutes circonstances' », en SWINARSKI C., (Ed.), *Études et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l'honneur de Jean Pictet*, Genève, Comité international de la Croix-Rouge, 1984. p. 17; HENCKAERTS J.M., "Desarrollo del derecho internacional humanitario y la continua pertinencia de la costumbre", *Anuario mexicano de derecho internacional*, vol. 10, 2010, pp. 539-566; HENCKAERTS J.M., "Estudio sobre el Derecho Internacional Humanitario Consuetudinario. Una Contribución a la Comprensión y al Respeto del Derecho de los Conflictos Armados", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. 7, 2007, pp. 513-563.

³⁶⁵ El hecho de obstaculizar intencionalmente los suministros de socorro figura como un crimen de guerra en virtud del artículo 8, párrafo 2 b) xxv) del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

³⁶⁶ El desplazamiento es un importante factor que contribuye al hambre y a la inanición en tiempos de conflicto armado. El desplazamiento forzoso está prohibido en virtud del artículo 49 del Convenio de Ginebra relativo a la Protección debida a las Personas Civiles en tiempo de Guerra y en virtud del artículo 17 del Protocolo adicional II.

internacionales. Por tanto, el uso del hambre como arma constituye un crimen de guerra. El exterminio de una población civil, como parte de un “ataque generalizado o sistemático”, a través de la privación del acceso a los alimentos puede ser sancionado como un crimen de lesa humanidad. Por último, se considera delito de genocidio la sumisión deliberada de un grupo a condiciones de vida extremas (por la privación de alimentos) que conduzcan a su destrucción física total o parcial.

Pensemos en que en el marco de un conflicto armado pueden llevarse a cabo acciones que conjuntamente reciban la calificación de crimen de guerra, crimen de lesa humanidad y genocidio. Por ejemplo, el empleo del hambre como arma de guerra, mediante la denegación sistemática de los alimentos o el acceso a ellos sólo por parte de las mujeres.

Podríamos afirmar, por tanto, que la protección frente al hambre de la población civil que se ve inmersa en un conflicto armado adquiere la dimensión de norma consuetudinaria a través del DIH, por su vinculación directa como “una consideración de humanidad”³⁶⁷ y porque, según la CIJ, ciertas normas del DIH constituyen “*principios intransgredibles del Derecho Internacional consuetudinario*”³⁶⁸, con independencia de que los Estados hayan o no ratificado los Convenios que las estatuyen. Decimos ciertas normas porque la CIJ se refiere a aquellas fundamentales para el respeto de la persona que constituyan “principios elementales de humanidad”.

DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

I) LA DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS

La Declaración Universal de Derechos Humanos hace referencia a la alimentación en el contexto del párrafo 1 del artículo 25: “Toda persona

³⁶⁷ UN Doc., A/51/218, 19 de julio de 1996, Opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre la legalidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares, pára. 95, disponible en:

http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/212763/A_51_218-ES.pdf?sequence=6&isAllowed=y, consultado el 28 de abril de 2020.

³⁶⁸ *Ibidem*, pára. 79.

tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación [...]”.

La Declaración en su artículo 25 no hace un reconocimiento explícito de un derecho específico a la alimentación, ya que sólo hace mención al alimento como un elemento necesario del derecho a un nivel de vida adecuado, que por sí mismo se concreta para garantizar la salud y el bienestar de los seres humanos, el individuo y su familia. Entendemos, por tanto, que es imprescindible, en especial, el acceso a un mínimo de alimentos para poder entender que se participa de un nivel de vida adecuado. Por tanto, lo mínimo que se requeriría (decimos lo mínimo porque entendemos que se requiere más) es no pasar hambre y que no peligre la vida por la falta de acceso a los alimentos necesarios para la supervivencia. Aquí encontramos otra referencia a la protección frente al hambre, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, especificado en la Declaración Universal de Derechos Humanos.

II) EL PACTO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES DE 1966

Ratificado por 168 Estados³⁶⁹, este instrumento internacional trata el derecho a la alimentación de una forma más completa que ningún otro. En el párrafo primero de su artículo 11, los Estados que lo han ratificado reconocen:

“el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia [...]”.

En el párrafo segundo del mismo artículo 11 se establece que los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo “el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre”, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, para materializar este derecho fundamental.

³⁶⁹ United Nations Treaty Collection, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, disponible en:

https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3&chapter=4&lang=en consultado el 28 de abril de 2020.

De hecho, este es el único derecho humano que el PIDESC califica como “fundamental”.

En una interpretación clásica se entiende por derechos fundamentales aquellos derechos que el poder constituyente, máxima expresión jurídica de la soberanía popular, ha considerado los más importantes, los seleccionados para gozar del mayor nivel de garantía. Su mera incorporación al texto constitucional implica ya un nivel de protección elevado³⁷⁰. Ahora bien entendemos que en la medida en que se ratifica el PIDESC y se tiene en cuenta lo dispuesto en su artículo 11 apartado 2 (en el que expresamente se dispone que los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre”, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, para materializar este derecho fundamental), consideramos que los Estados que han ratificado este Tratado deberían de incorporar a sus textos constitucionales ese derecho fundamental a estar protegidos contra el hambre, en la medida en que sería “ir contra sus propios actos” el ratificar un Tratado Internacional que contenga esa afirmación (“reconociendo el derecho fundamental...”) y posteriormente no adoptar esa medida interna.

Dada la importancia de estas disposiciones del PIDESC, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aprueba en el año 1999 su Observación General N°12³⁷¹ con el objetivo concretizar y aclarar el contenido normativo de los párrafos 1 y 2 del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en relación con el derecho a una alimentación adecuada, como hemos establecido anteriormente en este trabajo. Al preparar la presente Observación General se atiende a la solicitud formulada por los Estados Miembros durante la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de que se definieran

³⁷⁰ ECOBAR G., *Introducción a la teoría jurídica de los Derechos Humanos*, Cicode, Universidad de Alcalá, 2004, p.27.

³⁷¹ UN Doc., CESCR, E/C.12/1999/5, 12 de mayo de 1999, 20º período de sesiones, Observación General 12, El derecho a una alimentación adecuada (art. 11), *Op.Cit.*

mejor los derechos relacionados con la alimentación que se mencionan en el artículo 11 del PIDESC.

En esta Observación, el Comité afirma, en el apartado 4, que:

“el derecho a una alimentación adecuada está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente de la persona humana y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos. Es también inseparable de la justicia social, pues requiere la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas, en los planos nacional e internacional, orientadas a la erradicación de la pobreza y al disfrute de todos los derechos humanos por todos”.

Asimismo, en el apartado 6 de la Observación N°12 se define el derecho a una alimentación adecuada, afirmando que:

“El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. El derecho a la alimentación adecuada no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. El derecho a la alimentación adecuada tendrá que alcanzarse progresivamente. No obstante, los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre³⁷² tal como se dispone en el párrafo 2 del artículo 11, incluso en caso de desastre natural o de otra índole”.

Del concepto que fija el Comité podemos deducir dos conclusiones:

- El contenido del derecho a una alimentación adecuada no sólo se limita a “estar protegido frente al hambre”, que sería su núcleo duro irreductible, sino que va más allá.
- Se trata de un derecho de realización progresiva, por tanto implica obligaciones de resultado que, sin bien deben ser de resultado inmediato en relación a su núcleo irreductible “estar

³⁷² Subrayado de la autora.

protegido frente al hambre”, pueden ser de resultado no inmediato sino progresivo en relación a su versión maximalista.

A pesar de ser esta Observación General del Comité un instrumento de *soft law*, que carece de obligatoriedad jurídica, no debemos de dejar de reconocer su importancia, dado que se trata de una Observación emitida por el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por sus Estados Partes. Esta clarificación puede ayudar a entender el alcance y el contenido, por los Estados Partes del Pacto, de las previsiones contenidas en el artículo 11 del Pacto relativas al derecho a la alimentación.

En este sentido, en la Observación N°12 se deja bastante claro que la protección del derecho fundamental a estar protegido contra el hambre exige obligaciones de resultado inmediato y no progresivo. Así, pues, el artículo 11, párrafo 2, del PIDESC reconoce específicamente “el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre”, que impone a los Estados la obligación de garantizar “la satisfacción de, al menos, el nivel mínimo esencial necesario” de este derecho en cualquier circunstancia³⁷³.

Hay que resaltar, en este sentido, los criterios generales de distinción de la categoría de los derechos humanos fundamentales, que VAN BOVEN nos propone, a saber:

“son oponibles a los Estados, incluso en ausencia de cualquier obligación convencional o de cualquier aceptación o consentimiento expreso de su parte. Además, los derechos fundamentales subsisten en todas las circunstancias, independientemente del tiempo y el lugar y no aceptan ninguna derogación”³⁷⁴.

³⁷³ El hecho de que este derecho fundamental no pueda ser objeto de derogación, ni sufrir excepciones, hace que su umbral obligatorio sea bajo, esto es, no se puede exigir a un Estado en desarrollo que proporcione a su población una dieta rica, variada y diversificada, pero sí se le puede exigir que proteja a la población del hambre.

³⁷⁴ VAN BOVEN T.C., « Les critères de distinction des droits de l’homme », en VASAK K., *Les dimensions internationales des droits de l’homme*, Unesco, Paris, 1978, p.52.

En base a esto, entendemos que los derechos humanos fundamentales revisten un carácter *suprapositivo*³⁷⁵ y su obligatoriedad se apoya en los principios generales del Derecho Internacional, fuentes del Derecho Internacional³⁷⁶.

Podríamos pensar que el artículo 10.2 de la Constitución española debiera posibilitar la articulación legal del derecho a la alimentación en España, atendiendo a la alusión que hace a los tratados y acuerdos internacionales ratificados por España, los cuales se tomarán como medios de interpretación de los derechos fundamentales. En este sentido, el PIDESC (en el que se reconoce el derecho a la alimentación y el derecho fundamental a estar libres de hambre) ha sido ratificado por España. Sin embargo, el poder constituyente afina bien en este sentido al disponer literalmente que:

“las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce³⁷⁷ se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”.

Esto es, el poder constituyente condiciona ese criterio de interpretación, teniendo en cuenta los Tratados que ratifica España, a los derechos fundamentales que concretamente están reconocidos en la Constitución. Actualmente, ni el derecho a la alimentación, ni su núcleo irreductible “el derecho a estar protegidos contra el hambre”, aparecen reconocidos por la Constitución española. Esto nos hace pensar que la vía de argumentación para obligar al gobierno o a las Cortes Generales españolas a articular el reconocimiento del derecho a la alimentación debiera buscarse mediante otro argumento que no sea el artículo 10.2 de la Constitución. En este sentido, si consideramos que existe un principio general del derecho a estar protegido contra el hambre, como se demostrará

³⁷⁵ Para CASSESE, los derechos humanos “constituyen ya un nuevo derecho natural de la humanidad” en el sentido de un “conjunto de parámetros de conducta y de evaluación”. CASSESE A., *Los Derechos Humanos en el mundo contemporáneo*, Ariel, Barcelona, 1991, p.227.

³⁷⁶ ABRISKETA J., *Derechos Humanos y Acción Humanitaria*, Alberdania, 2010, p.209.

³⁷⁷ Subrayado de la autora.

posteriormente, podemos pensar que existe la obligación del gobierno español o las Cortes Generales sobre el reconocimiento de este derecho fundamental, cuyo fundamento jurídico se apoya en un principio general del derecho que obliga a todos los Estados, con independencia de su consentimiento al respecto.

Por su parte, el preámbulo de la Carta de Naciones Unidas afirma la determinación de los Estados miembros de crear las condiciones necesarias para el respeto de las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional³⁷⁸. Y el artículo 26 de la Convención de Viena de 1969 sobre del Derecho de los Tratados, nos recuerda que “todo Tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe”³⁷⁹. Estas disposiciones son otra vía de argumentación que se puede ofrecer para considerar que los Estados partes en el PIDESC, entre los que España se incluye, tienen la obligación jurídica de promover y proteger el derecho fundamental a estar protegidos contra el hambre. En este sentido, si atendemos a la Observación General N°12 que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales hace al artículo 11 del PIDESC, consideramos que la obligación de proporcionar una mínima subsistencia básica alimentaria es una obligación de resultado inmediato que supone una limitación al concepto de realización progresiva que rodea al derecho humano a la alimentación en su versión amplia³⁸⁰.

³⁷⁸ Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas: “Nosotros los Pueblos de las Naciones Unidas resueltos [...] a crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional [...]”. Disponible en: <http://www.un.org/es/sections/un-charter/preamble/index.html>, consultado el 28 de abril de 2020.

³⁷⁹ BOE, Instrumento de adhesión de 2 de mayo de 1972, del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, adoptado en Viena el 23 de mayo de 1969, BOE-A-1980-11884, disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1980-11884>, consultado el 28 de abril de 2020.

³⁸⁰ Véase: UN Doc., CESCR, E/C.12/1999/5, 12 de mayo de 1999, 20º período de sesiones, Observación General 12, El derecho a una alimentación adecuada (art. 11), *Op.Cit.*, paras. 16 y 17.

III) EL PACTO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS DE 1966

Ratificado por 171 Estados³⁸¹, este instrumento internacional si bien no consagra directamente el derecho a la alimentación o hace referencia a las cuestiones alimentarias, su artículo 6 declara lo siguiente:

“El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente”.

El vínculo es evidente entre el derecho fundamental de todos a estar protegidos contra el hambre y del derecho a la vida consagrado en el artículo 6 del Pacto. En este sentido, el derecho a estar libre del hambre debe verse desde una perspectiva particular, como parte del derecho a la vida. Si el derecho a la vida es inherente a la persona humana y la alimentación es un requisito *sine qua non* para proteger la vida de la persona, es obvio decir que la protección jurídica del derecho a la vida extendería su protección a la alimentación de la persona³⁸².

Ahora bien, resulta un tanto curioso que el PIDESC haya utilizado el término “hambre” (*hunger*, en inglés y *faim*, en francés) y no el término hambruna (*famine*, en francés) o inacción (*starvation*, en inglés). Además en su traducción desde el inglés, el Pacto hace referencia a la expresión “estar libre del hambre” (*to be free from hunger*). Esto nos hace

³⁸¹ United Nations Treaty Collection, International Covenant on Civil and Political Rights, disponible en: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&clang=_ en consultado el 28 de abril de 2020.

³⁸² El artículo 2.1 del PIDCP hace mención al compromiso que deben asumir los Estados parte en el Pacto en aras de “respetar y garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto”. Para lo cual cada Estado debe comprometerse a “adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto”. Obviamente estas consideraciones se verían cumplidas, en parte, cuando el derecho fundamental a estar libre de hambre encuentre su protección y reconocimiento en las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias, a modo de hacer efectivo el derecho a la vida. Ya que existe un vínculo innegable entre la vida humana y el consumo de alimentos para posibilitarla, al igual que el agua y el aire que respirar.

pensar en que la protección del derecho a estar libre de hambre encuentra también, indirectamente, su fundamento en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, toda vez que ese pacto declara que: nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes (Artículo 7). Este precepto tiene carácter inderogable según el artículo 4 del citado Pacto.

En la medida en que entendemos que la sensación de hambre que no se sabe cuándo será saciada, aunque no provoque la muerte, es una forma de tortura y trato inhumano y degradante, podría encontrar fundamentos de protección en el PIDCP. Piénsese por ejemplo cuando el hambre ya fue utilizada en los regímenes totalitarios como una forma de dominio y control de la libertad de la sociedad. Ejemplos más recientes, sobre el trato recibido por personas detenidas, han dado lugar a resoluciones del Comité de Derechos Humanos basadas en el artículo 7 del PIDCP y su relación con el derecho a la alimentación.

En el caso *Mukong contra Cameroon*³⁸³, se invocó el derecho a no ser sometido a tratos crueles, inhumanos y degradantes (artículo 7 del PIDCP) para proteger el derecho a la alimentación (artículo 11 del PIDESC). En ese caso, el Comité entendía que “en cuanto a las condiciones de detención en general, cualquiera que sea el nivel de desarrollo del Estado parte de que se trate, deben observarse ciertas reglas mínimas”. En este sentido, “todo recluso debe disponer de [...] una alimentación cuyo valor nutritivo sea suficiente para el mantenimiento de su salud y de sus fuerzas”³⁸⁴. Este requisito mínimo, en consideración del Comité, debe cumplirse siempre, aunque consideraciones económicas o presupuestarias del Estado puedan hacer difícil el cumplimiento de esa obligación³⁸⁵. En este caso, el Comité finalmente determinó que el Sr. Womah Mukong había sido objeto de un trato inhumano y degradante ya que fue privado, entre otras cosas, del alimento durante su

³⁸³ UN Doc., CCPR/C/51/D/458/1991, Comunicación No. 458/1991: Cameroon, 10/08/94, Jurisprudence, disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1397.pdf>, consultado el 28 de abril de 2020.

³⁸⁴ *Ibidem*, para. 9.3.

³⁸⁵ *Ibidem*.

detención³⁸⁶. Por tanto, atendiendo a este caso, vemos cómo el Comité de Derechos Humanos considera que supone violación del artículo 7 del PIDCP el hecho de privar de alimentos a un detenido.

En íntima concordancia con el caso anterior, el Comité se pronunció sobre los artículos 6 y 10 del PIDCP (relativos al derecho a la vida y al tratado debido a las personas privadas de libertad) y su relación con el derecho a la alimentación en el caso *Yekaterina Pavlovna Lantsova v. Federación de Rusia*, de 2002³⁸⁷. En este caso, el Comité entendió que las malas condiciones de la cárcel donde estaba detenido el Sr. Vladimir Albertovich Lantsov (que fue representado por su familiar), sin acceso a una alimentación adecuada ni a los servicios de salud, provocaron su muerte, por lo que existía violación de los artículos 6 y 10 del PIDCP por la Federación de Rusia³⁸⁸. Como se puede apreciar, el Comité tuvo en consideración el parámetro de no recibir una alimentación adecuada para considerar que hubo violación de los artículos mencionados del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

A la luz de lo expuesto, entendemos que el hecho de someter a alguien al hambre, sin saber cuándo será saciada, puede considerarse como un trato inhumano y degradante que daría lugar a la violación del artículo 7 del PIDCP.

En parecidos términos, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos se pronunció sobre el caso *Irlanda contra el Reino Unido*, de 1978. En ese caso se hace referencia a la situación de personas que fueron sometidas a una forma de interrogatorio prolongado en el que se aplicaban técnicas de desorientación o privación sensorial que consistían, entre otras cosas, en una privación severa de los alimentos. El Tribunal, a la luz del artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, entendió que esas técnicas suponían “tratos inhumanos”, en la medida en que pretendían crear “sentimientos de miedo, angustia e inferioridad que

³⁸⁶ *Ibidem*, para. 9.4

³⁸⁷ UN Doc., CCPR/C/74/D/763/1997 (2002), *Yekaterina Pavlovna Lantsova v. Federación de Rusia*, Comunicación No. 763/1997, disponible en:

<http://hrlibrary.umn.edu/hrcommittee/spanish/763-1997.html>, consultado el 28 de abril de 2020.

³⁸⁸ *Ibidem*, paras. 9.1 y 9.3.

humillaron, degradaron y finalmente quebraron la resistencia física y moral” de las personas a las que se les aplicó³⁸⁹.

IV) EL DERECHO INTERNACIONAL CONVENCIONAL Y SECTORIAL

Muchas convenciones internacionales en ámbitos específicos ponen el acento sobre la protección contra el hambre, de forma explícita o implícita, en relación con determinados grupos específicos de personas.

Conviene señalar que la prohibición de la discriminación contra la mujer en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales abarca la prestación de servicios gratuitos (por los Estados partes) y la garantía de una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia (Art. 12. 2 Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, 1979). Además, los Estados parte en la citada Convención³⁹⁰ expresan su preocupación por “el hecho de que en situaciones de pobreza la mujer tiene un acceso mínimo a la alimentación”.

Es claro que el desarrollo físico e intelectual de los niños depende de su alimentación. Si los niños no comen, no pueden tener un nivel de vida adecuado. En este sentido, la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño³⁹¹ de 1989, en sus artículos 24 y 27 hace referencia a las cuestiones de la alimentación de los niños. En concreto se fija la obligación de los Estados parte “de adoptar las medidas apropiadas para combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de salud mediante [...] el suministro de alimentos nutritivos adecuados [...]”. Asimismo, la Convención establece que todo niño tiene derecho a beneficiarse de un nivel de vida adecuado para su desarrollo y es responsabilidad primordial de padres y madres proporcionárselo. Es obligación del Estado adoptar medidas apropiadas para que

³⁸⁹ Véase: CEDH, *Affaire Irlande c. Royaume-Uni*, (Requête no 5310/71), Arrêt, Strasbourg, 18 janvier 1978, paras. 28, 26.

³⁹⁰ Ratificada por 189 Estados:
https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8&chapter=4&clang=_en

³⁹¹ Ratificada por 196 Estados:
https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11&chapter=4&clang=_en

dicha responsabilidad pueda ser asumida y que lo sea de hecho mediante el pago de la pensión alimenticia si es necesario (Artículo 27.1 y 4³⁹²).

La Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid³⁹³ de 1973, en su artículo II b declara que: “la imposición deliberada a uno o más grupos raciales de condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial”, con el fin de instituir y mantener la denominación de un grupo racial de personas sobre cualquier otro grupo racial de personas y de oprimirlo sistemáticamente, será un crimen de apartheid. Podemos pensar en estos casos que el medio para alcanzar ese fin podría ser la imposición de hambre deliberada con el fin de destruir a un grupo racial y/u oprimirlo sistemáticamente. Dentro de las condiciones de existencia cabe obviamente incluir la necesidad de alimentarnos, beber agua y respirar aire.

Otras convenciones como la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951, la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, o la Convención sobre el Derecho de las Personas con Discapacidad, de 2006, cuentan con artículos que se relacionan directamente o indirectamente con las cuestiones alimentarias del grupo que pretenden proteger. Así por ejemplo, el artículo 28 de la Convención sobre el derecho de las personas con discapacidad nos recuerda “el derecho de las personas con discapacidad a un nivel de vida adecuado para ellas y sus familias, lo cual incluye alimentación [...]”; asimismo el artículo 25 f establece que “los Estados Partes impedirán que se nieguen, de manera discriminatoria, servicios de salud o alimentos sólidos o líquidos por motivos de discapacidad”. Por su parte, las Convenciones sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas hacen referencia al trato igualitario que deben recibir estos grupos de personas, con respecto a los nacionales, en relación a la distribución general de productos que escaseen y en relación a la asistencia y socorro públicos (Artículos 20 y 23 de la Convención

³⁹² “Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar el pago de la pensión alimenticia por parte de los padres u otras personas que tengan la responsabilidad financiera por el niño, tanto si viven en el Estado Parte como si viven en el extranjero”.

³⁹³ Ratificada por 109 Estados:

https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-7&chapter=4&clang=_en

sobre el Estatuto de los Refugiados; artículo 23 de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas).

DECLARACIONES DE CONFERENCIAS MUNDIALES

I) DECLARACIÓN UNIVERSAL SOBRE LA ERRADICACIÓN DEL HAMBRE Y LA MALNUTRICIÓN 1974

En noviembre de 1974 se celebró en Roma la primera Conferencia Mundial de la Alimentación³⁹⁴. Tras ella se adoptaron veintidós resoluciones y una Declaración³⁹⁵ en la que se proclamó solemnemente que:

“Todos los hombres, mujeres y niños tienen el derecho inalienable a no padecer de hambre y malnutrición a fin de poder desarrollarse plenamente y conservar sus capacidades físicas y mentales. La sociedad posee en la actualidad recursos, capacidad organizadora y tecnología suficientes y, por tanto, la capacidad para alcanzar esta finalidad. En consecuencia, la erradicación del hambre es objetivo común de todos los países que integran la comunidad internacional, en especial de los países desarrollados y otros que se encuentran en condiciones de prestar ayuda”.

Aunque el texto adoptado no se limita a reafirmar sólo el derecho humano fundamental a estar libre del hambre, sino que hace hincapié en la necesidad de garantizar una alimentación adecuada para todos, está claro que hace un reconocimiento expreso y en primer lugar de este derecho inalienable. Por tanto, la Declaración Universal de 1974 sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición declaró expresamente que todo ser humano tiene el derecho fundamental a no padecer hambre para poder desarrollarse plenamente.

Se ha dicho hasta la saciedad que las Declaraciones proclamadas tras Cumbres Mundiales no tienen efectos jurídicos vinculantes, *per se*, pero bien muestran la práctica y el consenso de los Estados respecto a un tema en cuestión, ya que en esas cumbres o foros internacionales, en concreto

³⁹⁴ Convocada por la Asamblea General en su resolución 3180 (XXVIII) de 17 de diciembre de 1973.

³⁹⁵ Véase texto de la Declaración en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/EradicationOfHungerAndMalnutrition.aspx> consultado el 28 de abril de 2020.

en la que citamos, están presentes los representantes de los Estados, Jefes de Estado y de Gobierno.

II) DECLARACIÓN MUNDIAL SOBRE LA NUTRICIÓN 1992

En la Conferencia Internacional sobre Nutrición (Roma, diciembre de 1992), los Ministros y Plenipotenciarios, representantes de 159 Estados y de la Comunidad Económica Europea, declararon su “firme empeño en eliminar el hambre y reducir todas las formas de malnutrición”. Como base del Plan de Acción para la Nutrición y como orientación para la formulación de planes de acción nacionales, prometieron “hacer todo lo posible para eliminar antes del final de ese decenio el hambre y las muertes por hambre”³⁹⁶.

III) DECLARACIÓN DE ROMA SOBRE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA MUNDIAL 1996

Dirigentes de todo el mundo se reunieron del 13 al 17 de noviembre de 1996 en Roma para celebrar la Cumbre Mundial sobre la Alimentación con la finalidad de renovar el compromiso mundial en favor de la lucha contra el hambre. La FAO fue la que convocó la Cumbre.

Fruto de esa Cumbre Mundial sobre Alimentación de 1996 se adoptó la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, en la que se afirmaba por los Jefes de Estado y de Gobierno que:

“Nosotros, Jefes de Estado y de Gobierno, o nuestros representantes, reunidos en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación por invitación de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, reafirmamos el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre.” “Prometemos consagrar nuestra voluntad política y nuestra dedicación común y nacional a conseguir la seguridad

³⁹⁶ Declaración Mundial sobre la Nutrición de la Conferencia Internacional sobre Nutrición – 1992, para. 19, disponible en: <http://www.nzdl.org/gsd/mod?e=extlink-00000-00---off-0fi1998--00-0---0-10-0--0--0direct-10---4-----0-1l-11-en-50---20-help---00-0-1-00-0-4----0-0-11-10-UtfZz-8-00&a=d&d=HASHcbbd8310951ef099eba53b>, consultado el 28 de abril de 2020.

alimentaria para todos y a realizar un esfuerzo constante para erradicar el hambre de todos los países [...]”³⁹⁷.

De hecho los días previos a la Cumbre, la Declaración adoptada por consenso en el día de los parlamentarios dejaba vislumbrar esta preocupación, ya que manifestaba *su profunda preocupación* por los millones de personas en todo el mundo que padecen desnutrición crónica (hambre) y se decía que “a menos que se adopten con urgencia medidas enérgicas, el hambre y la inseguridad alimentaria persistirán”³⁹⁸.

La Asamblea General, con posterioridad, reafirmó “el derecho inalienable a no padecer de hambre ni malnutrición”, en su Resolución 50/109 de 9 de febrero de 1995. Y estaba convencida de “la urgente necesidad de alcanzar, al más alto nivel político, el *consenso* y el compromiso mundiales necesarios a fin de *erradicar el hambre*”³⁹⁹.

IV) DECLARACIÓN DE LA CUMBRE MUNDIAL SOBRE LA

ALIMENTACIÓN: CINCO AÑOS DESPUÉS: ALIANZA INTERNACIONAL CONTRA EL HAMBRE (2002)

La Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después, en 2002, pidió a la *alianza internacional* que intensificara sus esfuerzos para reducir el hambre en el mundo y aprobó por unanimidad una declaración en la que instaba a la comunidad internacional a cumplir su compromiso anterior, de reducir el número de personas afectadas por el hambre a unos 400 millones para el año 2015. Ese compromiso se adquirió ya en la primera Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996.

En la Cumbre de 2002, se reafirmó también en su Declaración “el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos” y se pidió establecer “un Grupo de Trabajo Intergubernamental, con el fin de elaborar, en un período de dos años, un conjunto de directrices

³⁹⁷ Texto completo de la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial disponible en: http://www.fao.org/wfs/index_es.htm consultado el 28 de abril de 2020.

³⁹⁸ Declaración adoptada por Consenso en el Día de Los Parlamentarios, 15 de noviembre de 1996, disponible en: http://www.fao.org/wfs/index_es.htm consultado el 28 de abril de 2020.

³⁹⁹ UN Doc., A/RES/50/109, 9 de febrero de 1996, p.1.

voluntarias para alcanzar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada”⁴⁰⁰.

V) DECLARACIÓN DE LA CUMBRE MUNDIAL SOBRE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA 2009

En esta Cumbre los Jefes de Estado y de Gobierno volvieron a decidir lo siguiente:

“Asegurar una acción urgente en los planos nacional, regional y mundial con miras a la plena realización del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio y del objetivo de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, que consisten en reducir a la mitad la proporción y el número, respectivamente, de personas aquejadas por el hambre y la malnutrición para el año 2015”⁴⁰¹.

Fruto de esta Cumbre fueron adoptados los llamados cinco Principios de Roma para la seguridad alimentaria mundial sostenible, basados en acciones y compromisos. El compromiso número 3 fijaba expresamente: el fomento de un planteamiento de la seguridad alimentaria que comprendiese: “i) medidas directas destinadas a las personas más vulnerables para hacer frente inmediatamente al hambre⁴⁰²; y ii) programas sostenibles a medio y largo plazo sobre agricultura, seguridad alimentaria,

⁴⁰⁰ Véase Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después: http://www.fao.org/docrep/MEETING/005/Y7106s/Y7106S07.htm#P1382_147249 consultado el 28 de abril de 2020. Tras dos años de trabajo, desde 2002 a 2004, finalmente el Consejo de la FAO aprobó las Directrices voluntarias en noviembre de 2004. El objetivo de las Directrices era proporcionar orientación práctica a los Estados respecto de sus esfuerzos por lograr la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada. Tanto en la Directriz N°1, 2° 3°, 12°, 16°, aparece el objetivo de erradicar el hambre y las medidas a adoptar adecuadas para ello en el plano interno de cada Estado. Ahora bien, estas Directrices no son obligatorias, entran en el marco del *soft law*. Véase: Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, 2005, disponible en: http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/RTF_publications/ES/RightToFood_Guidelines_ES.pdf consultado el 28 de abril de 2020.

⁴⁰¹ Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria, Noviembre de 2009, p.2, disponible en: http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/Summit/Docs/Final_Declaration/K6050S_WSFS_OEWG_06.pdf consultado el 28 de abril de 2020.

⁴⁰² Subrayado de la autora.

nutrición y desarrollo rural a fin de eliminar las causas fundamentales del hambre y la pobreza, entre otros medios a través de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada⁴⁰³.

Por tanto la prioridad del objetivo número 3 de los Principios de Roma era que la seguridad alimentaria debía garantizar en primer lugar la eliminación de las causas fundamentales del hambre y, posteriormente, llevar a cabo acciones sostenibles a largo plazo para la realización del derecho a una alimentación adecuada.

VI) DECLARACIÓN DE ROMA SOBRE LA NUTRICIÓN, FRUTO DE LA SEGUNDA CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE NUTRICIÓN 2014

Los ministros y representantes de los Miembros de la FAO y la OMS, reunidos en la Segunda Conferencia Internacional sobre Nutrición, volvieron a reafirmar el derecho de todas las personas a no padecer hambre de conformidad con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y otros instrumentos pertinentes de las Naciones Unidas⁴⁰⁴. En los compromisos de acción de la Declaración se comprometieron a “*erradicar el hambre* y prevenir todas las formas de malnutrición en todo el mundo”⁴⁰⁵.

Para finalizar con este apartado es necesario remarcar que los compromisos derivados de las Cumbres Mundiales sobre la alimentación han mostrado el consenso de los Estados (a través de sus representantes) sobre el objetivo de eliminar, como medida más urgente, el hambre en el marco internacional. Si bien se puede argumentar que los compromisos derivados de estas Cumbres no son jurídicamente obligatorios, no debemos de dejar de prestarles atención en este apartado de nuestro trabajo, ya que son ejemplos de encuentros intergubernamentales donde se pueden apreciar el consenso general y la voluntad de los Estados con

⁴⁰³ Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria, Noviembre de 2009, *Op.Cit.*, p.4.

⁴⁰⁴ Documento final de la Conferencia: Declaración de Roma sobre la Nutrición, p.1, disponible en: <http://www.fao.org/3/a-m1542s.pdf> consultado el 28 de abril de 2020.

⁴⁰⁵ Documento final de la Conferencia: Declaración de Roma sobre la Nutrición, p.6.

respecto a desafíos que existen en la sociedad internacional. Como se dijo anteriormente, este consenso manifestado es importante a tener en cuenta a la hora de justificar la existencia de principios generales del derecho, los cuales se pueden apoyar no sólo en la práctica de los Estados manifestada en Tratados Internacionales sino también en las Declaraciones de las Cumbres Mundiales. En este sentido habría que plantearse la siguiente cuestión: cuando los compromisos derivados de las Cumbres (adoptados por Jefes de Estado y de Gobierno, representantes autorizados por los Estados) son manifestación de un principio general del derecho ¿cabría dotarlos de carácter obligatorio para los Estados en el entendido que generen obligaciones jurídicas que deben ser cumplidas por estos?

RESOLUCIONES DE ÓRGANOS INTERNACIONALES

Numerosas Resoluciones aprobadas por la Asamblea General tratan la cuestión de la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación de manera explícita o implícita, interesándose por la extrema pobreza en el mundo. Toda vez que la Asamblea se interesa por estos temas, queda claro que también presenta atención a la lucha contra el hambre y así viene reafirmando en numerosas ocasiones el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre⁴⁰⁶.

En sus Resoluciones, la Asamblea General también pone el acento sobre los textos jurídicos fundadores del derecho a la alimentación. En estas resoluciones anima a los Estados a desarrollar medidas para asegurar progresivamente la plena realización de este derecho, especialmente con el objetivo de garantizar que todos estén libres de hambre y puedan, lo antes posible, disfrutar plenamente del derecho a la alimentación y desarrollar planes nacionales para combatir el hambre.

La Asamblea General también adoptó la Declaración del Milenio de 2000 y la reciente Resolución por la que adopta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en la que su objetivo 2 consiste en “poner fin al

⁴⁰⁶ UN Doc., A/RES/72/238, 25 de enero de 2018, 72/238, Desarrollo agrícola, seguridad alimentaria y nutrición, p. 5, disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/72/238> consultado el 28 de abril de 2020.

hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible”⁴⁰⁷.

No es nuestro objetivo hacer un análisis de todas las Resoluciones de la Asamblea en las que se hace referencia al derecho fundamental a no padecer hambre pero hay multitud de ejemplos de ello. Por ejemplo en la Resolución 57/226 de 26 de febrero de 2003 reafirma que “el hambre constituye una ignominia y vulnera la dignidad humana y, en consecuencia, requiere la adopción de medidas urgentes a nivel nacional, regional e internacional para eliminarlo”⁴⁰⁸.

En el mismo sentido, en la Resolución 71/191 de 18 de enero de 2017 *reconoce* que “los problemas del hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición tienen una dimensión mundial, que no se ha avanzado lo suficiente en la reducción del hambre y que estos problemas podrían agravarse enormemente en algunas regiones si no se toman medidas urgentes, resueltas y concertadas”⁴⁰⁹. *Expresa su profunda preocupación* también al observar que, “si bien las mujeres aportan más del 50% de los alimentos producidos en todo el mundo, representan también el 70% de las personas que padecen hambre en el mundo, en parte debido a la desigualdad entre los géneros y la discriminación”⁴¹⁰. *Reconoce* también que “el 70% de las personas que padecen hambre viven en zonas rurales habitadas por casi 500 millones de familias de agricultores, y que estas personas son especialmente vulnerables a la inseguridad

⁴⁰⁷ UN Doc., A/RES/70/1, 21 de octubre de 2015, 70/1 Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, p.16, disponible en: http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf consultado el 28 de abril de 2020.

⁴⁰⁸ UN Doc., A/RES/57/226, 26 de febrero de 2003, 57/226 El derecho a la alimentación, p.2, disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2003/2339.pdf> consultado el 28 de abril de 2020.

⁴⁰⁹ UN Doc., A/RES/71/191, 18 de enero de 2017, 71/191 El derecho a la alimentación, p.3, disponible en: <http://iimsam.org/en/wp-content/uploads/2005/07/SPANISH-2.pdf> consultado el 28 de abril de 2020.

⁴¹⁰ *Ibidem*, p. 5.

alimentaria debido al costo cada vez mayor de los insumos y a la caída de los ingresos de la agricultura”⁴¹¹.

Asimismo, podemos citar en este apartado un caso que activó la competencia consultiva de la Corte Internacional de Justicia y que está vinculado estrechamente con la violación del derecho a la alimentación (y por tanto también con su núcleo irreductible). En 2004 la Asamblea General solicitó la activación de la competencia consultiva de la Corte en relación con las consecuencias jurídicas de la edificación de un muro en el territorio palestino ocupado por parte de Israel⁴¹². Si leemos detenidamente lo dispuesto en la Opinión Consultiva, nos daremos cuenta de que en este caso la Corte reconoció expresamente el derecho de toda persona a estar protegida contra el hambre⁴¹³, como base de fundamentación jurídica de su deliberación, y se apoyó asimismo en los informes que había presentado el Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación, Jean ZIEGLER, sobre la situación de Palestina. Asimismo podemos apreciar de fondo que la Corte entendió que la construcción del muro y el régimen que estaba asociado a esa acción afectaban a los medios mediante los cuales las personas conseguían alimentos. Prueba de ello fue su deliberación, en la que fijó que Israel debía de compensar a las personas cuyos hogares o propiedades agrícolas fueron destruidos debido a la construcción del muro⁴¹⁴. Así, la Corte concluyó que Israel tenía “la obligación de devolver las tierras, huertos, olivares y demás bienes inmuebles de los que haya despojado a cualesquiera personas físicas o jurídicas a los efectos de la construcción del muro en el territorio palestino ocupado”⁴¹⁵. En caso de que tal restitución resultase ser materialmente imposible, Israel tenía la obligación de compensar a las personas afectadas por los daños de la construcción del muro. De hecho, la

⁴¹¹ *Ibidem*, p. 7.

⁴¹² UN Doc., A/ES-10/273, 13 de julio de 2004, Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre las consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado, disponible en: <https://www.icj-cij.org/files/consultative-opinions/consultative-opinions-2004-es.pdf>, consultado el 28 de abril de 2020.

⁴¹³ *Ibidem*, para. 130.

⁴¹⁴ *Ibidem*, para. 152.

⁴¹⁵ *Ibidem*, para. 153.

construcción del muro aislaba a los palestinos de sus tierras de cultivo, pozos y medios de subsistencia⁴¹⁶.

Es importante tener en cuenta esta Opinión Consultiva porque muestra un reconocimiento expreso del derecho fundamental a estar protegidos contra el hambre como norma jurídica, entre otras, en la que la Corte Internacional de Justicia se basó para emitir su deliberación y atribuir responsabilidad a Israel, tras las consecuencias que se derivaron, por la construcción del muro, para la población palestina.

Por su parte, las Resoluciones del Consejo de Seguridad también manifiestan la protección del derecho a estar protegidos contra el hambre. Vamos a destacar en este sentido una reciente Resolución del Consejo de Seguridad, de 24 de mayo de 2018, adoptada por unanimidad, en la que es bastante claro, en términos de condena, respecto a la cuestión de hacer padecer hambre a la población durante los conflictos armados.

En este sentido, en la citada Resolución el Consejo *subraya* “que hacer padecer hambre a la población civil como método de guerra puede constituir un crimen de guerra”⁴¹⁷; *reitera* “su responsabilidad primordial en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y, a este respecto, su compromiso de hacer frente a la inseguridad alimentaria originada por conflictos, en particular la hambruna, en situaciones de conflicto armado”⁴¹⁸; “*condena enérgicamente* la práctica de hacer padecer hambre a la población civil como método de guerra en diversas situaciones de conflicto, prohibida por el Derecho Internacional Humanitario”⁴¹⁹; “*insta encarecidamente* a los Estados a que, dentro de su jurisdicción, investiguen de forma independiente, completa, rápida, imparcial y eficaz las violaciones del Derecho Internacional Humanitario

⁴¹⁶ UN Doc., E/CN.4/2004/10/Add.2, 31 de octubre de 2003, Informe del Relator a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Jean ZIEGLER, sobre el derecho a la alimentación en los Territorios Palestinos Ocupados, para. 49.

⁴¹⁷ UN Doc., S/RES/2417 (2018), 24 de mayo de 2018, p.2, disponible en: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2417\(2018\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2417(2018)) consultado el 28 de abril de 2020.

⁴¹⁸ *Ibidem*, p. 1.

⁴¹⁹ *Ibidem*, p. 4.

relacionadas con la práctica de hacer padecer hambre a la población civil como método de guerra, incluida la denegación ilícita de asistencia humanitaria a la población civil en conflictos armados, y, cuando proceda, tomen medidas contra los responsables de tales violaciones de conformidad con el derecho interno e internacional, con miras a reforzar las medidas de prevención, asegurar la rendición de cuentas y responder a las reclamaciones de las víctimas”⁴²⁰.

Estamos ante una Resolución muy valiosa del Consejo que subraya el papel fundamental de salvaguardar la producción alimentaria y los medios de vida rurales en el DIH⁴²¹, incluso en condiciones de violencia extrema e inestabilidad propias del conflicto, y en la que se reconoce de forma explícita el impacto de los conflictos armados sobre la alimentación de la población.

B) NIVEL REGIONAL Y NACIONAL

A nivel regional y nacional podemos encontrar manifestaciones jurídicas que protegen el derecho a estar protegido contra el hambre. Así como también jurisprudencia que lo reconoce, tanto directamente como indirectamente. No podemos hacer mención de todos estos instrumentos pero daremos algunos ejemplos para resaltar que el reconocimiento del derecho fundamental a estar protegido contra el hambre también encuentra asentamiento a nivel regional y nacional y no sólo en el marco universal. Obviamente entenderemos que en la medida en que se protege el derecho humano a la alimentación, queda incluida también la protección de su núcleo duro.

⁴²⁰ *Ibidem*, p. 4.

⁴²¹ En caso de violación de las normas del derecho internacional humanitario, la Asamblea General y el Consejo de Seguridad podrán adoptar medidas. Por ejemplo, en 1988, la Asamblea General aprobó una Resolución sobre la situación en Sudán en la que instaba a todos los Estados a prestar asistencia. Sin embargo, las resoluciones de la Asamblea General no son jurídicamente vinculantes. Sólo el Consejo de Seguridad podrá aprobar una resolución vinculante sobre todos los Estados si adopta una decisión en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Una vez que se haya establecido una amenaza o un peligro para la paz, podrá decidir qué medidas se adoptarán para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.

En el continente americano, se puede observar que la Carta de la Organización de los Estados Americanos de 1948 (Carta de la OEA)⁴²² no olvidó la cuestión de la alimentación en el artículo 34 apartado j), según el cual “la nutrición adecuada, particularmente por medio de la aceleración de los esfuerzos nacionales para incrementar la producción y disponibilidad de alimentos” es una de las metas para alcanzar objetivos básicos del desarrollo integral.

Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de 1969 no se refiere expresamente al derecho a la alimentación pero en su artículo 26, que se titula desarrollo progresivo, también podemos encontrar una referencia a este derecho en tanto que “los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados”.

Es en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como “Protocolo de San Salvador”⁴²³, adoptado el 1988,

⁴²² Carta de la Organización de los Estados Americanos, disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-41_carta_OEA.asp consultado el 28 de abril de 2020. El estado de firmas y ratificaciones se encuentra disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-41_carta_OEA_firmas.asp consultado el 28 de abril de 2020.

⁴²³ En el preámbulo del Protocolo de San Salvador se tiene presente que: “si bien los derechos económicos, sociales y culturales fundamentales han sido reconocidos en anteriores instrumentos internacionales, tanto de ámbito universal como regional, resulta de gran importancia que éstos sean reafirmados, desarrollados, perfeccionados y protegidos en función de consolidar en América, sobre la base del respeto integral a los derechos de la persona, el régimen democrático representativo de gobierno, así como el derecho de sus pueblos al desarrollo, a la libre determinación y a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales [...]”. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, disponible en: <https://www.oas.org/juridico/spanish/Tratados/a-52.html> consultado el 28 de abril de 2020.

donde expresamente se reconoce el derecho a la alimentación. En su artículo 12 se dispone que:

“toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia”.

En este sentido, entendemos que cuando el Protocolo se refiere a “erradicar la desnutrición”, también está haciendo una distinción entre el núcleo irreductible del derecho a la alimentación (estar protegidos frente al hambre) e imponiendo una obligación de resultado concreto. Mientras que la acepción más amplia del derecho a la alimentación impone una obligación de resultado progresivo. A nuestro entender la progresividad significa que esos resultados para hacer efectivo el derecho a la alimentación, para alcanzar el máximo desarrollo físico y mental, no deben ir en regresión de acuerdo a los logros que se vayan consiguiendo en esta materia, esto es, una vez alcanzados logros y resultados, no se debe ir hacia atrás, lo cual constituiría a una violación del Pacto de San Salvador⁴²⁴.

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha contribuido también, con sus decisiones, a la protección del derecho a

⁴²⁴ Además de la referencia expresa al objetivo de erradicar la desnutrición que hace el Protocolo de San Salvador, la FAO y el Banco Interamericano del Desarrollo trabajan en colaboración con las organizaciones económicas regionales de América y Caribe con el objetivo común de adoptar estrategias, programas y proyectos regionales y subregionales destinados a aumentar la producción agrícola y mejorar la seguridad alimentaria en la lucha que dirige la región contra el hambre. Es de destacar la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre, que es un compromiso de los Estados de la región para erradicar el hambre en el plazo de una generación. El monitoreo y seguimiento de esta Iniciativa se realiza a través del Grupo de América Latina y el Caribe ante las Naciones Unidas, el Grupo de Trabajo 2025 (GT2025) y el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. Esta Iniciativa cuenta con el apoyo de la FAO a través del Proyecto de Apoyo a la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre, del conjunto de proyectos del Programa España-FAO y el Programa de Cooperación Internacional Brasil-FAO. Véase Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre 2025 – IALCSH: <http://www.ialcsh.org/>, consultado el 1 de mayo de 2020.

la alimentación a través de otros derechos humanos consagrados expresamente. La mayoría de las decisiones de la Comisión Interamericana se relacionan con los derechos civiles y políticos y un gran número de los casos se resuelven de manera amistosa entre el Estado en cuestión y los afectados. Sin embargo, una pequeña parte de las peticiones ante la Comisión están referidas a la violación del derecho a la alimentación consagrado indirectamente en el artículo XI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, que hace referencia al Derecho a la preservación de la salud y al bienestar. La mayoría de los casos relacionados con la protección del derecho a la alimentación involucran a poblaciones indígenas. Por ejemplo son conocidos los casos *Yanomani v. Brazil*⁴²⁵, de 5 de marzo de 1985, y *Comunidades Indígenas Enxet-Lamenxay y Kayleyphapopyet -Riachito-Paraguay*⁴²⁶, de 29 de septiembre de 1999.

En África, a pesar de que la Carta de la Organización de la Unidad Africana (OUA), de 1963, tenga entre sus objetivos “mejorar el nivel de vida de los pueblos africanos, mantener y promover la estabilidad económica” (artículo 3k), la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, de 1981, no introduce ningún artículo sobre el derecho a la alimentación⁴²⁷, por tanto, los particulares tendrían que proteger su derecho a la alimentación a través de la reclamación por violación de otros derechos fundamentales, como el derecho a la salud, el derecho a la vida o el derecho a la propiedad privada, que sí están expresamente reconocidos.

No obstante, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos ha venido reconociendo esta protección indirecta a través de otros

⁴²⁵ CIDH, Resolución N° 12/85, Caso N° 7615 (Brasil), 5 de marzo de 1985, disponible en: https://www.es.cr-net.org/sites/default/files/CIDH_-_Informe_No_12-85.html consultado el 1 de mayo de 2020.

⁴²⁶ CIDH, Caso 11.713, Comunidades Indígenas Enxet-Lamenxay y Kayleyphapopyet - Riachito- Paraguay, 29 de septiembre de 1999, disponible en: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/99span/Soluci%C3%B3n%20Amistosa/Paraguay11713.htm> consultado el 1 de mayo de 2020.

⁴²⁷ Tampoco el Convenio Europeo de Derechos Humanos reconoce explícitamente el derecho humano a la alimentación.

derechos. Fue especialmente relevante el caso *Ogoni vs Nigeria* de 27 de mayo de 2002. Este caso se refería al desalojo forzado y a la destrucción de tierras del pueblo Ogoni, en la región del delta del Níger en Nigeria, por fuerzas militares de Nigeria y actores no estatales (una corporación petrolera transnacional) para la extracción de petróleo en la zona. Las cuestiones que se plantearon giraron en torno a si la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos protegía los derechos a la tierra, incluidos los derechos asociados como la vivienda y la alimentación, que no están previstos de forma explícita en la Carta. Sin embargo, la Comisión entendió que la Carta sí que protegía, de forma implícita, los derechos a la alimentación y a una vivienda adecuada y, en consecuencia, no se podía proceder al desalojo forzado de la población Ogoni. Específicamente, la Comisión entiende que el derecho a la alimentación está implícito en el derecho a la vida (Artículo 4), en el derecho a la salud (Artículo 16) y en el derecho al desarrollo económico, social y cultural (Artículo 22) de la Carta Africana.

Al aplicar estos derechos, la Comisión concluyó que la destrucción de tierras de cultivo individuales y comunales, por actos u omisiones del Estado de Nigeria, constituía una violación de las obligaciones de respetar y proteger los derechos implícitos a la alimentación y la vivienda adecuada. Los recursos ordenados por la Comisión incluyeron la realización de una limpieza integral de las tierras y los ríos dañados por las operaciones petroleras y el empleo de evaluaciones preceptivas de impacto ambiental y social antes de la realización de cualquier otro tipo de extracciones de petróleo⁴²⁸.

Podemos encontrar también el reconocimiento del derecho a la alimentación (ya sea para toda la población o para grupos vulnerables, como

⁴²⁸ Véase: ACHPR, *The Social and Economic Rights Action Center and the Center for Economic and Social Rights vs. Nigeria*, Communications No. 155/96, paras. 61-67. En concreto para. 64: “the right to food is implicit in the African Charter, in such provisions as the right to life (Art. 4), the right to health (Art. 16) and the right to economic, social and cultural development (Art. 22). By violation of these rights, the Nigerian Government trampled upon not only the explicitly protected rights but also upon the right to food implicitly guaranteed”.

Disponible en:

http://www.achpr.org/files/sessions/30th/communications/155.96/achpr30_155_96_eng.pdf
consultado el 1 de mayo de 2020.

los niños o las mujeres) en las constituciones nacionales de: Brasil, Colombia, Congo, México, Kenia, Níger, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Etiopía, Guatemala, Guyana, Haití, Irán, Namibia, Nicaragua, Nigeria, Corea del Norte, Pakistán, Paraguay, Perú, Filipinas, Puerto Rico, Sudáfrica, Sri Lanka, Surinam, Uganda, Ucrania, Macedonia, Finlandia, Maldivas y Rusia⁴²⁹.

Por ejemplo, en Nicaragua, la Constitución, en el artículo 63 dispone expresamente que “es derecho de los nicaragüenses estar protegidos contra el hambre”⁴³⁰. En la Constitución de Nigeria, el artículo 16.2.d dispone que: “El Estado dirigirá sus políticas a proveer a todos los ciudadanos abrigo apropiado y adecuado, alimento apropiado y adecuado”⁴³¹. Por seguir con los ejemplos, en Guatemala el artículo 51 de su Constitución afirma que el Estado garantizará el derecho a la alimentación, salud, educación y seguridad y previsión social de los menores y ancianos⁴³². En Pakistán, el artículo 38 de la Constitución afirma que “the State shall provide basic necessities of life, such as food”⁴³³.

En España las Cortes Generales han tenido la iniciativa, junto a la FAO y la AECID, de convocar una Cumbre Mundial Parlamentaria en Madrid los días 29 y 30 de octubre de 2018 para identificar e intercambiar experiencias políticas, legislaciones y buenas prácticas que resulten

⁴²⁹ GOLAY C., ÖZDEN M., “El Derecho a la Alimentación: Un Derecho Humano Fundamental Estipulado por la ONU y Reconocido por los Tratados Regionales y por numerosas Constituciones Nacionales”, *Op.Cit.*, pp.18, 19; BOJIC BULTRINI D., “Reconocimiento Constitucional en Guía para Legislar sobre el Derecho a la Alimentación”, *Op.Cit.*, pp.37-53.

⁴³⁰ Constitución Política de la República de Nicaragua: https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_nic_const.pdf consultado el 1 de mayo de 2020.

⁴³¹ Constitution of the Federal Republic of Nigeria 1999: http://www.nigeria-law.org/ConstitutionOfTheFederalRepublicOfNigeria.htm#Chapter_2 consultado el 1 de mayo de 2020.

⁴³² Constitución Política de la República de Guatemala: https://www.oas.org/juridico/mla/sp/gtm/sp_gtm-int-text-const.pdf consultado el 1 de mayo de 2020.

⁴³³ Text of the Constitution of Pakistan: <http://www.pakistani.org/pakistan/constitution/> consultado el 1 de mayo de 2020.

fundamentales para la lucha contra el hambre y la malnutrición⁴³⁴. Por lo que podemos estar en camino de un reconocimiento legal próximo del derecho a la alimentación en España.

Como hemos podido apreciar tras el desarrollo de este epígrafe, los diversos textos que hemos analizado, tanto a nivel universal como regional, así como los instrumentos jurídicos que reconocen el derecho a la alimentación constituyen, en primer lugar, un catálogo de evidencias que hacen pensar que se puede deducir, tanto de fondo como directamente, la emergencia del principio general del derecho a estar protegidos contra el hambre. Por otra parte, en segundo lugar, las condiciones para la adopción de algunos de esos textos, por consenso o casi por unanimidad, o por adhesión voluntaria, demuestran que el contenido y reconocimiento de este principio general del Derecho Internacional ha adquirido, en su mayor parte, legitimidad internacional. Estos textos constituyen un primer paso indispensable para afirmar que este principio general debe guiar la acción normativa subsiguiente y afirmar la obligación vinculante que existe, tanto para los Estados como para la comunidad internacional, de erradicar el hambre.

Los Tratados, las normas consuetudinarias, declaraciones y resoluciones analizadas, así como ciertas constituciones nacionales y decisiones de la Comisión Interamericana y africana de los derechos humanos, así como de la Corte Internacional de Justicia, hacen pensar que es consenso de los Estados el querer erradicar el hambre en el mundo, por lo que podría ser factible creer que detrás de todas estas manifestaciones políticas y normativas, vinculantes o no, subsiste el principio general del derecho a estar protegido contra el hambre como fundamentación última de sus desarrollos en el marco de la esfera internacional⁴³⁵.

⁴³⁴ Véase información sobre la futura Cumbre Mundial Parlamentaria en Madrid los días 29 y 30 de octubre de 2018, en: <http://www.fao.org/about/meetings/global-parliamentary-summit/about/es/> consultado el 1 de mayo de 2020.

⁴³⁵ En parecidos términos pero referido al desarrollo sostenible véase: PONTECORVO C.M., "Sustainable development as a general principle of international law", en *Climate Change Mitigation and International Trade: Conflicts and Resolution Mechanisms*, Satura Editrice, 2013, pp.311-330.

Se trataría de un principio general del Derecho Internacional deducido a *posterori* tras el análisis del ordenamiento jurídico específico de la sociedad internacional. Pero también entendemos que este principio general podría justificar su razón de ser *a priori*, es decir, se trataría también de un principio general del derecho deducido *a priori* por su sentido ontológico intrínseco anclado en la protección de las condiciones elementales de humanidad y en la dignidad de las personas. Esto nos recuerda la idea de la “justicia objetiva social” y la “*communis opinio iuris*” (conciencia jurídica universal) a las que hacía mención el profesor GALINSOGA JORDÁ. En este sentido, podemos observar cómo esa conciencia jurídica universal viene materializándose tras el progresivo proceso de humanización del derecho internacional⁴³⁶. Y en este marco, es común e indispensable para todos los seres humanos el poder alimentarse; sin la alimentación no es posible la vida ni el ejercicio de otros derechos humanos.

El reconocimiento del principio general del derecho a estar protegido contra el hambre, por parte de la doctrina y de la jurisprudencia, contribuiría a eliminar el paso intermedio que existe entre el derecho deseado y el derecho establecido y revestiría esas declaraciones no vinculantes, a las que hemos hecho mención, del carácter de vinculantes por ser plasmativas de la razón última de ese principio general del derecho. A su vez, haría emerger obligaciones para los Estados en aras de garantizar la protección a este respecto, aun cuando no exista vínculo convencional o consuetudinario para ello.

3.4 LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y LOS BIENES PÚBLICOS GLOBALES

Recientes investigaciones consideran a los alimentos como bienes comunes o a la seguridad alimentaria como un bien público global, dado que es un valor jurídico y moral a proteger por todos los Estados, en el sentido de que sin alimentos o sin los alimentos suficientes ninguna persona puede desarrollar su potencial físico y psíquico al completo de forma

⁴³⁶ Véase: CARRILLO SALCEDO J.A., Soberanía de los Estados y Derechos Humanos en Derecho Internacional Contemporáneo, Segunda Edición, Tecnos, 2001, pp.73-98.

digna, pudiendo terminar en el peor de los casos en la muerte de la persona.

Para profundizar en esta cuestión, y dado que ya ha sido analizado el concepto de seguridad alimentaria, y lo que esta implica, lo primero que debemos preguntarnos es qué es un bien público y cuándo adquiere la dimensión de global. Tras este análisis, posteriormente se hará mención a diferentes opiniones de la doctrina que avalan la consideración de la seguridad alimentaria como bien público global y se justificará por qué es posible incluir a la seguridad alimentaria en este marco y qué consecuencias derivarían de ello. Se finalizará con una propuesta de recomendaciones en cuanto a la posible provisión de la seguridad alimentaria como bien público global. Nos basaremos en las opiniones de la doctrina sobre todo, ya que actualmente no hay consenso, a nivel internacional, sobre qué se entiende por bien público global, ni tampoco existe un concepto recogido propiamente en las fuentes primarias del Derecho Internacional.

No obstante, consideramos que los bienes públicos globales pueden ser un marco de referencia útil para coordinar y aunar esfuerzos en las voluntades políticas y en la financiación internacional en aras de dar resolución a problemas, metas o desafíos que nos interesan o afectan a todos y que necesitan de una acción colectiva por parte de los Estados.

La literatura reciente ha reconocido ampliamente a diversos bienes públicos globales como la salud, el medio ambiente, el patrimonio cultural, el conocimiento, la estabilidad financiera⁴³⁷ o la Paz y Seguridad internacionales. Sin embargo en el discurso de los bienes públicos globales escasamente podemos encontrar referencias a la seguridad alimentaria, que ha recibido menor atención en este debate a pesar de haber argumentos para incluirla. Por ello creemos que este enfoque relacional entre la seguridad alimentaria y los bienes públicos globales es novedoso y constructivo, de ahí su encaje en este capítulo referido a las nuevas

⁴³⁷ Véase: LÓPEZ M., "La protección de la estabilidad financiera como bien público global", en BOUZA N., GARCÍA C., RODRIGO A.J., (Dir), *La gobernanza del interés público global: XXV Jornadas de la asociación española de profesores de derecho internacional y relaciones internacionales*, Tecnos, Madrid, 2013, pp.645-680.

aproximaciones a la seguridad alimentaria en el derecho internacional general.

En un mundo globalizado, los problemas y las soluciones suelen traspasar las fronteras nacionales, lo que da lugar a una creciente necesidad de acción colectiva internacional. Durante los últimos años, el concepto bien público global se ha convertido en una parte cada vez más importante de los análisis de la doctrina y de los programas⁴³⁸ (como el PNUD⁴³⁹) y organismos especializados de Naciones Unidas (como el FMI⁴⁴⁰, la FAO⁴⁴¹), así como de organizaciones internacionales, tales como la UE⁴⁴², el Banco Mundial⁴⁴³, la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos)⁴⁴⁴, y de las organizaciones no

⁴³⁸ CHARNOZ O., DIAZ PEDREGAL V., KOLATA A.L. (Ed.), *Local Politics, Global Impacts: Steps to a Multi-disciplinary Analysis of Scales*, Global Governance Series, Ashgate Publishing, Burlington, 2015, p. 44.

⁴³⁹ “Global public goods. International Cooperation in the 21st Century”, *Le Monde Diplomatique*, Avril 2000, disponible en: <https://www.monde-diplomatique.fr/2000/04/RIVIERE/2240> consultado el 1 de mayo de 2020.

⁴⁴⁰ Véanse por ejemplo: IMF, “International Financial and Monetary Stability: A Global Public Good? - Remarks by Michel Camdessus”, *Public Affairs, Media Relations*, 1999, disponible en: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sp052899>; International Financial Stability as a Public Good, *Keynote Address at a High-Level Seminar Co-Hosted by the Bank of Japan and the International Monetary Fund (IMF) in Tokyo*, 2012, disponible en: https://www.boj.or.jp/en/announcements/press/koen_2012/data/ko121014a.pdf consultado el 1 de mayo de 2020.

⁴⁴¹ FAO, “The role of agriculture and land in the provision of global public goods”, http://www.fao.org/docrep/004/y6000e/y6000e13.htm#P0_0 consultado el 1 de mayo de 2020.

⁴⁴² Véanse por ejemplo: European Commission, *International Cooperation and Development, Global Public Goods and Challenges (GPGC)*, 2017, disponible en: https://ec.europa.eu/europeaid/devco-aap-thematic/dci-global-public-goods-and-challenges-gpgc_en; European Commission, “EU focus on global public goods”, 2002, disponible en: <http://ec.europa.eu/environment/archives/wssd/pdf/publicgoods.pdf>; GAVAS M., *The EU and Global Public Goods: Challenges and Opportunities*, Report, Danish Institute for International Studies, 2013. Consultados el 1 de mayo de 2020.

⁴⁴³ Véanse por ejemplo: World Bank, *Global Public Goods*, 2016, disponible en: https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/978-1-4648-0484-7_global_public_goods; MACDONALD L., “World Bank Study Explores Options on Global Public Goods”, *Center for Global Development, Blog Posts* 2013, disponible en: <https://www.cgdev.org/blog/world-bank-study-explores-options-global-public-goods> Consultados el 1 de mayo de 2020.

⁴⁴⁴ OECD, “Evaluation of the Funding of Global Public Goods”, *Note for the OECD/DAC Evaluation Network – May 27, 2015*, disponible en:

gubernamentales⁴⁴⁵. La salud, el medio ambiente, la Paz y Seguridad internacionales son ejemplos de reconocidos bienes públicos que suelen ser considerados ampliamente como globales.

No obstante, el concepto de bien público global sigue siendo criticado por tener una construcción abstracta por la doctrina⁴⁴⁶, pero también ha generado entusiasmo y una fuerte defensa. Las principales cuestiones problemáticas que plantean los bienes públicos globales son su determinación común, su financiación y su provisión. Aspectos que necesariamente deben enmarcarse en una acción colectiva internacional y en el consenso de todos los actores implicados.

Por ejemplo, Josep BORRELL, Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores, en relación a las principales prioridades de la cooperación mundial para la gestión de la COVID-19, establece que “debemos poner en común recursos para producir tratamientos y una vacuna, que deberán considerarse como bienes públicos mundiales, desarrollando un sistema europeo de gestión de crisis y una estrategia común para hacer frente al coronavirus”⁴⁴⁷. En este sentido debiera profundizarse quizás, como fundamento del suministro de bienes públicos a nivel europeo, en el valor añadido europeo, para ir más allá de sólo fomentar la integración económica. Este concepto es compatible con el principio de subsidiariedad consagrado en el Tratado de la UE (Artículo

<https://www.oecd.org/dac/evaluation/Evaluation-of-Global-Public-Goods-Evalnet-note.pdf> consultado el 1 de mayo de 2020.

⁴⁴⁵ Por ejemplo, la ONG francesa WOAgrí, en 2012, consideraba que era preciso utilizar el principio de subsidiariedad, abarcando el marco de la provisión los bienes públicos globales, en el caso de que la comunidad internacional pueda gestionar estos asuntos mejor que la gobernanza nacional o subregional. WOAgrí, « Managing Agriculture as a Global Public Good », 2018, disponible en: http://www.momagri.org/UK/editorials/-Managing-Agriculture-as-a-Global-Public-Good-_208.html consultado el 1 de mayo de 2020.

⁴⁴⁶ Otra de las críticas que suelen suscitar los bienes públicos globales es que la noción de bienes públicos globales aún no se encuentra plenamente establecida y todavía carecemos de una conceptualización sistemática de las políticas públicas mundiales.

⁴⁴⁷ BORRELL J., “Cuatro prioridades para una estrategia mundial”, Tribuna, El País, 7 de abril, de 2020, disponible en: https://elpais.com/elpais/2020/04/06/opinion/1586189086_786885.html, consultado el 9 de mayo de 2020.

5.3 TUE). No se trataría de una ampliación generalizada de las competencias europeas, sino de profundizar en el suministro de determinados bienes públicos en los que la UE despliegue un valor añadido y aumente la eficacia ante determinadas amenazas. Esta estrategia común o soluciones prácticas ante el desafío de la pandemia (salud y economía), aún no se han dejado ver. Parte de la doctrina, por ejemplo, considera también la pertinente actuación del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para liderar una respuesta institucional y global, de manera coordinada, en la lucha contra esta pandemia. Para ello debería adoptar una Resolución, en el marco del Capítulo VII de la Carta, en la que califique a la COVID-19 como una amenaza a la paz y seguridad internacionales. Esta Resolución podría enunciar mandatos para coordinar las cadenas de suministro y producción mundial de bienes de salud, así como el intercambio de investigaciones médicas relacionadas con las vacunas, enviando suministros a donde más se necesiten. Pero hasta el momento, el Consejo no se ha pronunciado al respecto debido a las tensiones políticas entre sus miembros permanentes.

KAUL, en el marco del PNUD, fue pionera en utilizar el concepto de bienes públicos, del campo de la economía a la resolución y gestión de los problemas globales a través de la idea de la provisión de los bienes públicos con la edición de la monografía titulada *Global public goods:*

*International Cooperation in the 21st Century*⁴⁴⁸. Posteriormente se publicaron otras monografías en 2003⁴⁴⁹ y 2006⁴⁵⁰.

No obstante, con anterioridad el discurso de los bienes públicos globales ya había sido asumido parcialmente por otros académicos⁴⁵¹.

A medida que avanza la globalización, se hace evidente en muchas áreas que los asuntos que una vez estuvieron limitados a la política nacional ahora son cuestiones de impacto y preocupación global. Por ejemplo, las emisiones de carbono y el calentamiento global no sólo afectan a un Estado involucrado en su producción, sino que también afectan significativamente a otros; sin embargo, ningún Estado tiene la capacidad o el incentivo para abordar el problema por sí solo. La salud también es un fenómeno cada vez más internacional. El ejemplo más obvio de esto son las enfermedades transmisibles, que a menudo son un problema contra el cual ningún Estado, de manera aislada, puede orquestar una respuesta

⁴⁴⁸ Véase: KAUL I., GRUNBERG I., STERN M.A. (Ed.), *Global public goods: International Cooperation in the 21st Century*, The United Nations Development Programme, Oxford University Press, New York, 1999. El concepto de bien público global también fue asumido por el antiguo Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, en el prólogo que dedicó a esta monografía arriba mencionada. En este prólogo afirmó que: "It is not beyond the powers of political volition to tip the scales towards more secure peace, greater economic well-being, social justice and environmental sustainability. But no country can achieve these global public goods on its own, and neither can the global marketplace. Thus our efforts must now focus on the missing term of the equation: global public goods" (p.2). Es decir, para el antiguo Secretario de la ONU, ni el mercado global ni los Estados por sí mismos pueden conseguir condiciones de paz, bienestar económico, justicia social, sostenibilidad ambiental. Los esfuerzos deben dirigirse a la consecución de bienes públicos globales.

⁴⁴⁹ KAUL I., et al (Eds.), *Providing global public goods: Managing globalization*, The United Nations Development Programme, Oxford University Press, New York, 2003.

⁴⁵⁰ KAUL I., CONCEIÇÃO P. (Eds), *The New Public Finance: responding to global challenges*, The United Nations Development Programme, Oxford University Press, New York, 2006.

⁴⁵¹ En 1995, en su obra titulada *The Theory of International Public Goods and the Architecture of International Organizations*, Joseph STIGLITZ, premio Nobel de Economía en 2001, estudió la dimensión de los Bienes Públicos Globales. En esta monografía ya identificó a cinco de ellos: la estabilidad económica, la seguridad internacional, la protección del medio ambiente, la asistencia humanitaria y el conocimiento. Véase: STIGLITZ J.E., *The theory of international public goods and the architecture of international organizations*, UN. Department for Economic and Social Information and Policy Analysis, World Institute for Development Economics Research, Helsinki, 1995.

suficiente, como hemos podido ver con la pandemia relativa a la COVID-19.

En este contexto, ya en 2006, en una Reunión Anual en Singapur, el Comité de Desarrollo⁴⁵² instó al Banco Mundial para que incluyese, dentro de su agenda estratégica, el concepto de bien público global y las modalidades de financiación y provisión de estos bienes. Fruto de esa solicitud, se emitió el informe titulado “*Global Public Goods: A Framework for the Role of the World Bank*”⁴⁵³, en 2007. En este informe del Banco Mundial no se menciona a la seguridad alimentaria como un bien público global, ni directamente la protección de cuestiones relacionadas con la alimentación de todos, si bien se cita que, dentro del objetivo de la protección de la seguridad humana, “el Banco ha apoyado la investigación agrícola y alimentaria a nivel mundial”⁴⁵⁴. Sin embargo, basta pensar, por ejemplo, que para la seguridad alimentaria no sólo es suficiente idear un nuevo cultivo resistente a las sequías, que puede ser un aporte esencial, sino que se necesita muchos más que aportes aislados para alcanzar el objetivo de la seguridad alimentaria global (principalmente profundizar en cuestiones relacionadas con el acceso a los alimentos para los más pobres).

Asimismo, podemos encontrar ejemplos de Estados que hacen directamente alusión a los bienes públicos globales en sus estrategias nacionales, como España, Francia y Suecia, entre otros.

Por ejemplo, de acuerdo al anterior Plan Director de la Cooperación Española (2013-2016), los bienes públicos globales son:

“oportunidades y objetivos de los que se beneficia toda la comunidad internacional y cuya gestión supera el ámbito nacional, debiéndose

⁴⁵² El Comité de Desarrollo fue creado en 1974 para orientar al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional respecto a problemas críticos de desarrollo y a los recursos financieros que se requieren para promover el desarrollo económico de los Estados de bajos ingresos.

⁴⁵³ BANCO MUNDIAL, “Global Public Goods: A Framework for the Role of the World Bank”, DC2007-0020, Informe, 28 septiembre 2007, disponible en: <https://www.cbd.int/financial/interdevinno/wb-globalpublicgoods2007.pdf>, consultado el 3 de mayo de 2020.

⁴⁵⁴ *Ibidem*, pp. 4-5.

trabajar para alcanzarlos de manera coordinada a nivel global. Son claros ejemplos de bien público global los bienes y servicios ambientales proporcionados por la naturaleza, la paz y la seguridad, la estabilidad económica y financiera, la salud global o el conocimiento y la cultura. Todos ellos suponen oportunidades estratégicas que requieren ser abordados mediante un trabajo coordinado más allá de las fronteras de los países. En muchos casos, la provisión de bienes públicos globales requiere la acción de instituciones internacionales, incluyendo la construcción, el refuerzo y a menudo la coordinación de las acciones nacionales: canalizar fondos a programas nacionales, regionales o globales, hacer seguimiento e informes de progreso y en un creciente número de áreas, el debate y la implementación de decisiones tomadas a nivel global. De ahí que la legitimidad y la gobernanza, así como la calidad y la gestión de la capacidad de las instituciones multilaterales resulte vital para la provisión de bienes públicos globales”⁴⁵⁵.

De hecho dentro de las orientaciones de la cooperación española, se incluye la mejora de la provisión de los bienes públicos globales. La cooperación internacional española tiene, por tanto, entre sus objetivos el suministro de este tipo de bienes.

En el presente Plan Director de la Cooperación Española (2018-2021), dentro de las respuestas de España a los Retos Globales de Desarrollo, se hace referencia a que:

“La preservación de los bienes públicos globales, como la protección del medioambiente, la lucha contra el cambio climático, la paz y la seguridad, los sistemas de gobernanza y salud global, la educación, la gestión ordenada de las migraciones y la diversidad cultural, es determinante en la consecución de un desarrollo sostenible, que trascienda fronteras”⁴⁵⁶.

⁴⁵⁵ AECID, Plan Director de la Cooperación española, 2013 / 2016, pp.49-50, disponible en: http://www.aecid.org.co/recursos_user//PD%202013-2016.pdf, consultado el 3 de mayo de 2020.

⁴⁵⁶ V Plan Director de la Cooperación Española 2018 /2021, Ministerio de Asuntos Exteriores, Gobierno de España, 2018, disponible en: <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/EIMinisterioInforma/Documents/V%20Plan%20Director%20de%20la%20Cooperacio%CC%81n%20Espan%CC%83ola.pdf>, consultado el 3 de mayo de 2020.

Entre los Principios que guiarán el actual marco estratégico de España en la cooperación para el desarrollo se tiene en cuenta expresamente “la contribución a la provisión de bienes públicos globales”⁴⁵⁷. En el apartado de los “Marcos de Asociación y Acuerdos de Nueva Generación” de la Estrategia, también se precisa que parte de los recursos financieros por parte de España se destinarán al “fortalecimiento institucional, la identificación y liderazgo conjunto en iniciativas sobre bienes públicos globales”⁴⁵⁸. En este sentido, podemos apreciar cómo tanto en el antiguo y en el actual Plan de Cooperación⁴⁵⁹ se viene tomando en consideración expresa la preocupación por el suministro y la financiación de los bienes públicos globales como partes de la Estrategia de Cooperación Internacional de España.

Por su parte, Suecia⁴⁶⁰ y Francia⁴⁶¹ firmaron un acuerdo en 2003 para iniciar un Grupo de Trabajo Internacional sobre bienes públicos globales. El Grupo de Trabajo, que fue copresidido por Ernesto ZEDILLO, ex Presidente de México, y Tidjane THIAM, ex Ministro de Desarrollo de Costa de Marfil, tenía la intención de traducir el concepto teórico de bienes públicos globales, desarrollado por KAUL y sus colegas, en una versión más práctica que sirviese de herramienta para los responsables de las políticas, sobre todo en materia de cooperación al desarrollo. El Grupo de Trabajo publicó su informe final en 2006⁴⁶² con una serie de recomendaciones para definir y financiar mejor la producción de bienes

⁴⁵⁷ *Ibidem*, p. 17.

⁴⁵⁸ *Ibidem*, p. 51.

⁴⁵⁹ Aprobado por el Consejo de Ministros, a propuesta del ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España.

⁴⁶⁰ Véase: SAGASTI F., BEZANSON K., “Financing and Providing Global Public Goods: Expectations and Prospects”, prepared for the Swedish Ministry for Foreign Affairs, Department for International Development Cooperation, Stockholm, 2001.

⁴⁶¹ Global Public Goods, Directorate-General for Development and International Cooperation, Ministry of Foreign Affairs France, disponible en: https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/biens_publ_gb.pdf consultado el 3 de mayo de 2020.

⁴⁶² Véase International Task Force on Global Public Goods, Meeting global challenges: international cooperation in the national interest, Erlanders Infologistics Väst AB, Stockholm, Sweden, 2006, disponible en: https://www.keionline.org/misc-docs/socialgoods/International-Task-Force-on-Global-Public-Goods_2006.pdf consultado el 3 de mayo de 2020.

públicos globales, en particular, la reducción de la pobreza, pero hace caso omiso a los alimentos o a la seguridad alimentaria. Según el Informe de este Grupo de Trabajo Internacional sobre bienes públicos globales, promovido por Francia y Suecia, “Global public goods are those whose benefits could in principle be consumed by the governments and peoples of all states”⁴⁶³. En este documento se han identificado seis áreas de trabajo que constituyen desafíos para la provisión de estos bienes. Las tres primeras áreas conforman las condiciones de la seguridad física del mundo: paz y seguridad, control de enfermedades y bienes internacionales comunes. Las tres restantes, conforman las condiciones de la seguridad económica y la prosperidad de la sociedad internacional: estabilidad financiera, libre comercio y acceso público al conocimiento.

3.5 ANÁLISIS DE LA DOCTRINA EN RELACIÓN A LOS BIENES PÚBLICOS GLOBALES A LA LUZ DE LA ECONOMÍA Y LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Para el mejor entendimiento de lo que son los bienes públicos globales es necesario, en primer lugar, analizar qué es un bien público y cuál ha sido el contexto en el que se han empezado a introducir, en el discurso internacional, ciertos bienes públicos que se han hecho globales, dando lugar al concepto de bien público global.

A) CONCEPTO DE BIEN PÚBLICO

Siguiendo la tradición de la economía angloamericana, los bienes públicos pueden describirse simplemente como aquellos bienes que no son rivales ni excluibles⁴⁶⁴. La no rivalidad se refiere al hecho de que el consumo del bien no supone que otros no lo puedan consumir (por ejemplo, si una persona escucha un programa radio no significa que otra no

⁴⁶³ *Ibidem*, p.2.

⁴⁶⁴ Los bienes privados son bienes que se pueden dividir y son excluibles, de modo que se pueden asignar a ellos derechos claros de propiedad. Véase: KAUL I., BLONDIN D., “Los bienes públicos globales y las Naciones Unidas” en OCAMPO J.A (Ed.), *Gobernanza Global y Desarrollo: Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*, CEPAL, Naciones Unidas, 2015, p. 76 y siguientes, disponible en: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38855/GobernanzaGlobalyDesarrollo.pdf> consultado el 3 de mayo de 2020.

lo pueda escuchar; o en el caso de la seguridad nacional, el hecho de proporcionar seguridad a un individuo no significa que el resto de la población quede privada de ella). La no exclusividad supone que el bien puede ser utilizado por todos, de modo que sus efectos⁴⁶⁵ (beneficios o costos) son compartidos también por todos (como la cobertura de salud que existe en España). De la no exclusividad deriva el principio de no exclusión de los bienes públicos, que hace referencia a la imposibilidad de excluir del consumo de un bien a determinadas personas debido a consideraciones legales y/o sociales.

No es preciso que se cumplan las dos características de manera absoluta en los bienes públicos, sino que se pueden cumplir en mayor o menor grado, dando lugar a un bien público impuro. En este sentido, si un bien es no excluible y su consumo es no rival, de forma que el uso del bien por parte de una persona o el hecho de que una persona esté afectada por dicho bien no disminuye su disponibilidad para otros, se dice que es un bien público puro. Son ejemplos de este tipo de bienes la paz y la seguridad. Si un bien tiene sólo una de estas características, es un bien público impuro. Bienes públicos no puros son, por tanto, aquellos en los que se puede excluir del consumo del mismo a algunas personas, normalmente mediante la aplicación de un precio, habiendo alternativas privadas que satisfagan la misma necesidad mediante precios. Tales son los casos de la educación o la sanidad privadas.

Los bienes públicos se consideran un fallo del mercado en la medida en que la ley de la oferta y de la demanda no aseguran su provisión ideal para la sociedad; es decir, se trata de bienes que, o no son suministrados por el mercado o, si lo son, la cantidad suministrada no es suficiente para todos⁴⁶⁶. En este sentido, a nivel nacional, la intervención del

⁴⁶⁵ *Ibidem*.

⁴⁶⁶ KAUL I., GRUNBERG I., STERN M.A., "Defining Global Public Goods", in KAUL I., GRUNBERG I., STERN M.A. (Ed.), *Global public goods: International Cooperation in the 21st Century*, *Op.Cit.*, pp.6-8.

Estado se considera indispensable para la financiación y la provisión de bienes públicos⁴⁶⁷.

Además, los bienes públicos son capaces de generar externalidades, es decir, implican una serie de efectos negativos colaterales al no provisionarse que afectan a la población y, de la misma manera, generan consecuencias positivas generales si se proveen. Es el caso de la salud, que si no se provee por parte del Estado pueden propagarse epidemias con mayor facilidad, siendo esta una externalidad negativa⁴⁶⁸. Y de forma contraria, si el Estado la suministra en cantidad y calidad suficientes, la capacidad para generar desarrollo de la población será mayor en su conjunto a corto, medio y largo plazo.

La diferencia fundamental entre los bienes públicos y los bienes públicos globales es que estos últimos generan efectos en un número suficiente de Estados como para considerar que se trata de una afectación global. Es decir, las externalidades de los bienes públicos globales afectan a un número suficientemente representativo de Estados y no sólo a un grupo o a nivel nacional. Y viceversa, las externalidades positivas de los bienes públicos globales aportarían beneficios para la sociedad internacional⁴⁶⁹.

El enfoque anterior de la definición clásica de los bienes públicos se matiza por una cuestión práctica: muchos bienes públicos poseen características intrínsecas de bienes privados, es decir, rivales y excluibles, por lo que se les llama bienes públicos impuros, lo que sucede es que por decisión política o por demandas sociales el bien se hace público⁴⁷⁰.

⁴⁶⁷ COGOLATI S., HAMID L., VANSTAPPEN N., "Global Public Goods And Democracy: What Role for International Law?", Working Paper No. 159, Centre for Global Governance Studies, KU Leuven, 2015, p.5.

⁴⁶⁸ Véase CORNES R., TODD S., *The Theory of Externalities, Public Goods, and Club Goods*, Cambridge University Press, 1996.

⁴⁶⁹ HERRERO OLARTE S., "La seguridad alimentaria como Bien Público Global", *Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*, N°13, Quito, 2013, p. 193.

⁴⁷⁰ Paul SAMUELSON, en 1954 trató de empujar a los economistas más allá de esta definición técnica e imperfecta de bienes públicos, argumentando que los bienes públicos no son sólo los fenómenos naturales, como el aire, o la luz del sol, sino también aquellos que desean todos los individuos, pero que el mercado no puede proporcionar y que, por lo tanto, requieren una provisión pública. Él considera también que los bienes públicos son un fallo del mercado.

Por ejemplo, según KAUL y MENDOZA, aunque la literatura sobre los bienes públicos es extensa y diversa, hay una definición estándar sobre estos que se ancla en dos propiedades o características: la no rivalidad y la no exclusividad, mencionadas anteriormente. Esto hace que muchos de los desafíos globales contemporáneos tiendan a poseer las propiedades de un bien público global o al menos incluyan componentes que tienen que ver con la naturaleza de éstos en términos de no rivalidad y no exclusión en el consumo⁴⁷¹.

Sin embargo, para estos autores, las propiedades de los bienes no siempre corresponden a esta definición estándar. La razón principal es que las demandas de la sociedad o las decisiones políticas pueden modificar la “no rivalidad y la no exclusividad” de los beneficios de un bien en el sentido de que los bienes pueden tener la consideración de públicos o privados como resultado de una elección social o política⁴⁷², ideas también mencionadas anteriormente.

KAUL y MENDOZA entienden, por tanto, que las consideraciones de “lo público” o “lo privado” en los bienes son fruto de *construcciones sociales*. Es decir, consideran que en muchos casos las propiedades definitorias de los bienes públicos no son inherentes sino socialmente endógenas. Ellos citan el ejemplo de la tierra y establecen que:

“Land, is also both rival and excludable in its original state. As a result land has been a source of conflict throughout history [...]. Even though land is a rival and excludable good, many traditional societies maintain open, nonexclusive grazing and hunting grounds. And some communities still manage as commons such natural resources as land, forests, water, and plant and animal species. These approaches reconfirm that excludable resources do not necessarily have to be made private or

⁴⁷¹ OCAMPO J.A (Ed.), *Gobernanza Global y Desarrollo: Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*, CEPAL, Naciones Unidas, 2015, p. 10.

⁴⁷² KAUL I., and MENDOZA R.U., “Advancing the concept of public goods”, in KAUL I., et al (Ed.), *Providing global public goods: Managing globalization*, Oxford University Press, 2003, pp.80-81, disponible su lectura en: https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=4XxbYM8UMtwC&oi=fnd&pg=PA78&dq=ADVANCING+THE+CONCEPT+OF+PUBLIC+GOODS&ots=6OK8OetM1G&sig=kasle-bI7QYEDVgN1_noArXPAU#v=onepage&q=ADVANCING%20THE%20CONCEPT%20OF%20PUBLIC%20GOODS&f=false, consultado el 3 de mayo de 2020.

exclusive. Doing so is a policy choice, and often a societal choice to ensure the sustainable use of certain goods”⁴⁷³.

En este sentido, yendo más allá de la definición clásica de los bienes públicos, KAUL y MENDOZA proponen dos definiciones adicionales que reflejan esa posible construcción, por decisiones sociales endógenas, de lo público o lo privado en los bienes⁴⁷⁴. Así pues establecen que son bienes públicos los siguientes:

- “Goods have a special potential for being public if they have non excludable benefits, non rival benefits, or both” (los Bienes tienen un potencial especial para ser públicos si tienen beneficios no excluibles o no rivales, o ambos).
- “Goods are de facto public if they are non exclusive and available for all to consume” (los Bienes son de facto públicos si no son exclusivos y están a disposición de todos para su consumo).

Por tanto, la idea que se pretende deducir de estas definiciones propuestas por KAUL y MENDOZA es que hay que distinguir entre la cualidad pública potencial y *de facto* de un bien. El desafío es definir los bienes públicos de una manera que no deje la tarea de identificar “lo público” y lo “privado” sólo a las dinámicas del mercado.

B) DIFERENTES ENFOQUES

Como se estableció al inicio de este apartado, en esta era de la globalización un número cada vez más creciente de bienes públicos han trascendido las fronteras nacionales para hacerse globales. Este hecho ha suscitado interés y motivo de estudio por los académicos y las organizaciones internacionales en un intento de aplicar la teoría de los bienes públicos al marco de la resolución de ciertos desafíos globales. En este sentido, una vez analizados los bienes públicos, vamos a ver a continuación qué se entiende por bien público global en el marco de la doctrina.

⁴⁷³ *Ibidem*, p. 81.

⁴⁷⁴ KAUL I., and MENDOZA R.U., “Advancing the concept of public goods”, *Op.Cit.*, pp. 87-88.

Para KAUL, GRUNBERG y STERN, los bienes públicos globales son conceptualizados como resultados “*outcomes*” o productos intermedios “*intermediate products*” que tienden hacia la universalidad en el sentido de que benefician a todos los Estados, grupos de población y generaciones, -por ejemplo, la Paz es casi omnipresente en la literatura de los bienes públicos globales como uno de ellos-. Según estos autores, “at a minimum, a global public good would meet the following criteria: its benefits extend to more than one group of countries and do not discriminate against any population group or any set of generations, present or future”⁴⁷⁵. Es decir, los bienes públicos globales, como mínimo, deberían responder a los siguientes criterios: sus beneficios (el de su provisión y acceso) se extienden a más de un grupo de Estados y no discriminan a ningún grupo social, ni a las generaciones futuras. Para estos autores, el principal problema que plantean los bienes públicos globales es su provisión, la asignación de los recursos para ello, así como la determinación expandida sobre qué se considera bien público global y qué no⁴⁷⁶, dado que en el marco internacional no hay un equivalente a un gobierno interno. Es decir, no existe un “Gobierno Mundial” con autoridad sobre los Estados⁴⁷⁷.

Según KAUL y MENDOZA, los bienes públicos globales son aquellos bienes cuyos beneficios se extienden a todos los Estados, personas y generaciones: “Global public goods are goods whose benefits extend to all

⁴⁷⁵ KAUL I., GRUNBERG I., STERN M.A., “Defining Global Public Goods”, in KAUL I., GRUNBERG I., STERN M.A. (Ed.), *Global public goods: International Cooperation in the 21st Century*, The United Nations Development Programme, *Op.Cit.*, p. 44.

⁴⁷⁶ *Ibidem*.

⁴⁷⁷ Concretamente se identifican tres grandes “brechas” o “debilidades” centrales en torno a la gobernanza global de los bienes públicos globales. Estas son: (i) la “brecha jurisdiccional”, es decir, la ausencia de una entidad similar a un Estado a nivel internacional para el suministro de bienes públicos globales; (ii) la “brecha de participación”, es decir, la exclusión de ciertos grupos de Estados, grupos de población, incluidas las generaciones futuras, la sociedad civil y las empresas, en el proceso de toma de decisiones en torno a la determinación y provisión de los bienes públicos globales; y (iii) la “brecha de incentivos”, es decir, la falta de beneficios percibidos para todas las partes participantes en la cooperación internacional para producir y financiar bienes públicos mundiales. Véase KAUL I., GRUNBERG I., STERN M.A. (Ed.), *Global public goods: International Cooperation in the 21st Century*, *Op.Cit.*, p. xxvi.

countries, people, and generations”⁴⁷⁸. Ellos dicen que algunos bienes son globales de forma natural (como la luz solar, la atmosfera) y otros se han hecho globales por decisiones políticas (como los fondos marinos).

En este sentido identifican a tres clases de bienes públicos globales en función del origen de su creación⁴⁷⁹:

- “Global natural commons”: Bienes Globales naturales, como la atmosfera, la luz del sol o la biodiversidad.
- “Global humanmade commons”: Bienes Globales derivados de la construcción humana, el conocimiento o los estándares internacionales comunes.
- “Global policy outcomes or conditions”: Bienes Globales resultados de objetivos/metas de políticas globales, como la Paz internacional, la estabilidad financiera o la sostenibilidad del medio ambiente. En este marco es en el que estos autores incluyen también a la seguridad alimentaria o el cuidado de la salud. En este apartado, ellos dicen que puede en principio pensarse que son bienes privados pero que la publicidad de su consecución como “objetivos para todos”, así como sus beneficios indivisibles y que tienden a ser no excluibles, hace que se consideren como bienes públicos globales.

Por tanto, según estos autores, los bienes públicos globales se pueden clasificar en tres grandes grupos: naturales; de construcción humana; derivados de objetivos de política global. HERRERO OLARTE también sigue esta clasificación y señala que, “en función de su origen o elaboración, los bienes públicos globales pueden clasificarse en: bienes públicos globales naturales, como los bosques o mares; bienes públicos globales hechos por el ser humano, como los principios morales, o el avance en

⁴⁷⁸ KAUL I., and MENDOZA R.U., “Advancing the concept of public goods”, in KAUL I., et al (Ed.), *Providing global public goods: Managing globalization*, Oxford University Press, 2003, p.95.

⁴⁷⁹ *Ibidem*, p.100.

la ciencia; bienes públicos globales de política global como la estabilidad financiera o las disposiciones para el tratamiento de epidemias”⁴⁸⁰.

Por su parte, LANGFORD, aunque no establece directamente que la seguridad alimentaria sea un bien público global, entiende que las crisis alimentarias, sobre todo las que se produjeron en 2008, son fruto del fracaso global del mercado, “*global market failure*”, y que el acceso a los alimentos puede encontrar cabida en el discurso de los bienes públicos globales; de hecho, según el autor, ya podemos encontrar soluciones o respuestas que parecen tratar este tema con la perspectiva de los bienes públicos globales, como por ejemplo, con los bancos mundiales de alimentos o las restricciones a los incentivos internacionales para la producción de biocombustibles que ha reducido las tierras de cultivos para fines propiamente alimentarios⁴⁸¹.

En la creciente literatura sobre los bienes públicos globales, se pueden discernir dos tendencias particulares que tratan sobre cómo es entendido y practicado el concepto de bien público global. En concreto LANGFORD las llama: el enfoque positivista (“*the positivist approach*”) y el enfoque constructivista (“*the constructivist approach*”)⁴⁸². Ambos enfoques derivan de los análisis de trabajos de KAUL y sus colegas.

- El *enfoque positivista* se ocupa de identificar aquellos bienes públicos que son propiamente interés global. Este enfoque muestra mayor atención a qué significa “global” en los bienes públicos. Por ejemplo, para los autores del enfoque positivista el control de las enfermedades transmisibles es un bien público global, ya que todos en el mundo se benefician de ello incluso si el beneficio de erradicar la poliomielitis en Nigeria sea una cuestión alejada para un residente en Canadá⁴⁸³. Algunos de estos autores,

⁴⁸⁰ HERRERO OLARTE S., “La seguridad alimentaria como Bien Público Global”, *Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*, Op.Cit., p. 194.

⁴⁸¹ LANGFORD M., “Keeping Up with the Fashion: Human Rights and Global Public Goods”, *International Journal on Minority and Group Rights*, Nijhoff, 2009, p. 168.

⁴⁸² *Ibidem*, p.170-171.

⁴⁸³ Véase SMITH R.D., MACKELLAR L., “Global Public Goods and the Global Health Agenda: Problems, Priorities and Potential”, *Globalization and Health*, 2007, disponible en:

como MORRISSEY, también argumentan que la erradicación de la pobreza podría tener la consideración de bien público global si se demostrase la utilidad y el beneficio que derivaría para todos de ese hecho⁴⁸⁴.

La principal crítica a este enfoque se manifiesta en la idea de que si el concepto de bien público global se extiende para abordar todos los males o problemas públicos manifiestos en la sociedad internacional, la innovación que pueda aportar el enfoque de los bienes públicos globales se verá privada de cualquier utilidad práctica (algo que nos recordaría a lo que se conoce como “cajón de sastre”). Una crítica que avalan ODEGAARD y YIGEN cuando concluyen que “there is a danger, we

<https://globalizationandhealth.biomedcentral.com/articles/10.1186/1744-8603-3-9>, consultado el 3 de mayo de 2020.

⁴⁸⁴ Véase MORRISSEY O., VELDE D., HEWITT A., “Defining International Public Goods: Conceptual Issues”, in FERRONI M., MODY A., (Eds.), *International Public Goods: Incentives, Measurement and Financing*, Kluwer, The Hague, 2002. Cabría citar dentro de este enfoque positivista dos ejemplos más para entender qué es un bien público global y qué no es de acuerdo a la definición de esta línea de pensamiento. Por ejemplo, Hans-Otto SANO considera que el “la buena gobernanza”, o como él dice en inglés, “good governance”, si bien sería una forma de abordar los problemas de democracia y corrupción en muchos Estados en desarrollo, no tiene la consideración, para este autor, de bien público global, en la medida en que los “efectos globales” (externalidades) de una deficiente gobernanza a nivel interno son relativamente menores en comparación con los negativos efectos que se producen a nivel nacional o interno a causa de ese “mal gobierno”. Sería mejor candidato para ser bien público global la lucha contra la corrupción. Véase: SANO H.O., “Is good governance a global public good?”, en ANDERSEN E.A., and LINDSNAES B. (Eds), *Towards New Global Strategies: Public Goods and Human Rights*, Nijhoff Publishers, Leiden-Boston, 2007, pp. 217-236. Un bien público global que se ubica cómodamente dentro del enfoque positivista es el medio ambiente, pero se lo ignora inexplicablemente. El medio ambiente encabeza la mayoría de las listas estándar de bienes públicos globales, ya que aspectos como el cambio climático y la contaminación del aire son claramente fenómenos globales. La destrucción de un bosque en Brasil o un aumento en las emisiones de carbono en Estados Unidos, tienen consecuencias para el medio ambiente en la medida en que agravan el cambio climático. Las consecuencias del cambio climático para la protección y promoción de los derechos humanos son igualmente graves, en particular para las comunidades costeras, los agricultores familiares de los Estados en vías de desarrollo y los pequeños Estados insulares.

think, that the concept may be diluted, and focus may become blurred”⁴⁸⁵.

De acuerdo al enfoque positivista, la provisión de un bien público global requiere la búsqueda de recursos financieros adicionales. En la medida en que, para los positivistas, los bienes públicos globales son propiamente de interés global y benefician a todos los Estados, los programas para proporcionarlos deberían recibir fondos específicos fuera de los asignados para el desarrollo internacional⁴⁸⁶. No obstante, las ayudas para el desarrollo podrían contribuir también a alcanzar los bienes públicos globales de forma complementaria. Por ejemplo, en el caso de la salud, las ayudas al desarrollo pueden asistir a los Estados en vías de desarrollo para la construcción de instalaciones o la provisión de medicamentos necesarios con el fin de abordar las enfermedades transmisibles. Por tanto, se entiende que además de existir fondos de un programa propio para la provisión de bienes públicos globales, el resto de programas o fondos para el desarrollo también podrían ayudar y complementar esta labor, asistiendo, sobre todo, a aquellos Estados en desarrollo.

- El *enfoque constructivista*, por su parte, enfatiza sobre el carácter de lo “público” del bien y considera que los “bienes públicos globales” son fruto de una construcción social. KAUL y MENDOZA, consideran que tanto la disponibilidad actual como la distribución de bienes públicos globales es una cuestión de decisión política y demanda social⁴⁸⁷. Por ejemplo, si un bosque es un bien público es porque así se ha decidido por parte de las autoridades, las cuales es probable que hayan estado también presionadas por las demandas sociales de considerar al bosque

⁴⁸⁵ ODEGAARD R., YIGEN K., “Access to global public goods for socially and economically vulnerable groups”, en ANDERSEN E.A., and LINDSNAES B. (Eds), *Towards New Global Strategies: Public Goods and Human Rights*, Nijhoff Publishers, Leiden-Boston, 2007, p. 297.

⁴⁸⁶ LANGFORD M., “Keeping Up with the Fashion: Human Rights and Global Public Goods”, *Op.Cit.*, p.171.

⁴⁸⁷ KAUL I., MENDOZA R.U., “Advancing the concept of public goods”, in KAUL I., et al (Ed.), *Providing global public goods: Managing globalization*, The United Nations Development Programme, Oxford University Press, 2003, pp.80-81.

como bien público⁴⁸⁸. Como indica KHAN, antigua Secretaria General de Amnistía Internacional, en la introducción de la monografía *Providing global public goods: Managing globalization*, “in today’s global economy the production of private goods has taken precedence over the provision of public goods. Correcting this imbalance is a major policy challenge”⁴⁸⁹. En este sentido, KHAN considera, traduciendo sus palabras, que en la economía global ha primado la producción de bienes privados sobre la provisión de bienes públicos, por lo que corregir este desequilibrio supone un desafío político importante.

Siguiendo este enfoque de construcción social de los bienes públicos globales, ODGAARD y YIGEN, consideran que la creciente privatización de la tierra en África, donde los agricultores, los pastores y las mujeres más pobres a menudo han sido víctimas de la pérdida de acceso a sus recursos naturales, es fruto de la creciente privatización de ciertos bienes por elección de las dinámicas del mercado y de las decisiones políticas⁴⁹⁰.

Ante esto, BOESEN y LAURIDSEN refuerzan la idea del acceso a determinados bienes públicos básicos, como el agua o los alimentos, en el entendido de que complementan y refuerzan la protección de ciertos derechos humanos. Esto es, los autores entienden que las elecciones políticas deberían ser coherentes y respetar aquello a lo que se han comprometido mediante Tratados y no privatizar aquellos bienes públicos mediante los cuales no se puede garantizar el ejercicio de ciertos derechos humanos. Así pues, según BOESEN y LAURIDSEN consideran que el reconocimiento de los derechos humanos inherentes a la dignidad humana, como el derecho a la alimentación o el derecho a tener un nivel de vida adecuado, exige que ciertos bienes públicos (como la salud, la

⁴⁸⁸ LANGFORD M., “Keeping Up with the Fashion: Human Rights and Global Public Goods”, *Op.Cit.*, p.173.

⁴⁸⁹ KAUL I., MENDOZA R.U., “Advancing the concept of public goods”, in KAUL I., et al (Ed.), *Providing global public goods: Managing globalization*, *Op.Cit.*, p.xvi.

⁴⁹⁰ ODEGAARD R., YIGEN K., “Access to global public goods for socially and economically vulnerable groups”, *Op.Cit.*, pp.275-300.

alimentación, o el agua) sean accesibles para todos, para que así se vea cumplido el concreto derecho humano que se pretenda proteger⁴⁹¹.

En este sentido, compartimos esta idea y entendemos que *el reconocimiento normativo de ciertos derechos humanos es un factor complementario y de justificación que refuerza la provisión de ciertos bienes públicos globales sin los cuales no se puede disfrutar del derecho humano reconocido*. Si un Estado se ha adherido a un Tratado de derechos humanos y ha asumido que reconoce y va a proteger una serie de derechos humanos, no puede, por incoherencia en sus decisiones, decidir o aceptar la privatización de ciertos bienes públicos sin cuya provisión el derecho humano no puede disfrutarse. Esto se ve claramente con el derecho humano a la alimentación. Si no existe seguridad alimentaria en un determinado Estado, difícilmente se podrá decir que los derechos humanos individuales a la alimentación serán cumplidos. Es posible que pueda no existir seguridad alimentaria en un determinado Estado y que, aun así, los derechos humanos individuales a la alimentación de ciertas personas sí que se vean cumplidos, pero no el derecho humano a la alimentación de toda la población en condiciones de igualdad y justicia equitativa.

Para JENKS, la provisión de bienes públicos globales puede requerir la colaboración y acción colectiva internacional dependiendo de los casos. A veces, la provisión de bien público global en un Estado beneficia al resto aunque la acción se lleve a cabo dentro de las fronteras del propio Estado. Por ejemplo, el Ébola en un solo Estado es una amenaza para todos y, por lo tanto, su erradicación en un Estado específico beneficia al resto al ser una enfermedad transmisible. En otras ocasiones, hay determinados objetivos que necesariamente requieren de una acción colectiva más fuerte y amplia para poder ser alcanzados. JENKS cita el ejemplo de la acción de mantener la temperatura media del planeta a no más de dos grados sobre los niveles preindustriales actuales; dicha acción

⁴⁹¹ BOESEN J., LAURIDSEN P.E., "(Fresh) water as a Human Right and a Global Public Good", en ANDERSEN E.A., and LINDSNAES B. (Eds), *Towards New Global Strategies: Public Goods and Human Rights*, Nijhoff Publishers, Leiden-Boston, 2007, pp. 393-415.

requiere de una colaboración global de los Estados, una acción colectiva internacional, ya que si un Estado sólo actúa, no se conseguirá el objetivo deseado⁴⁹². En el primer caso, el bien público global protegido es la seguridad sanitaria global, que está interconectada, de manera que una acción específica dentro de un Estado puede beneficiar al resto y contribuye a garantizar ese bien público global; en el segundo caso, el bien público global es la protección del medio ambiente, y en ese caso el requisito de la acción colectiva es no sólo una cuestión práctica sino el medio que define la solución al problema.

JENKS nos habla de la acción colectiva internacional en la provisión de bienes públicos globales en la medida en que él entiende que fruto de la globalización han derivado una clase de desafíos de desarrollo caracterizados por el hecho de que requieren una acción colectiva para tener alguna posibilidad de éxito. En este marco, la emergencia del debate en torno a la provisión de bienes públicos globales es una clave contribución para el futuro posicionamiento del sistema de desarrollo de Naciones Unidas⁴⁹³. Según este autor, los bienes públicos globales brindan un marco conceptual dentro del cual se pueden analizar vías o caminos hacia la respuesta de acción colectiva⁴⁹⁴, que complementa y apoya a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Para JENKS la producción de bienes públicos globales sienta las bases para generar valores compartidos⁴⁹⁵.

Analizando la opinión de la doctrina, la esencia que el marco de la provisión de bienes públicos globales puede proporcionar, a nuestro entender, es la siguiente:

⁴⁹² JENKS B., "From an MDG World to an SDG/GPG World: Why the United Nations should embrace the concept of Global Public Goods", Development dialogue paper no.15, Renewal of the UN development System, 2015, p. 1, disponible en: <http://www.daghammarskjold.se/wp-content/uploads/2015/10/DD-Paper-no-15.pdf>, consultado el 3 de mayo de 2020.

⁴⁹³ *Ibidem*, p.1.

⁴⁹⁴ *Ibidem*, p. 5.

⁴⁹⁵ JENKS B., "The United Nations and Global Public Goods: Historical Contributions and Future Challenges", International Development Policy, *Revue internationale de politique de développement* 2012, p. 31.

- herramientas para dirigir y coordinar la cooperación entre los Estados en áreas políticas interdependientes y sobre desafíos globales que afectan a todos. Esto implica introducir un enfoque de temas globales en los sistemas de gobernanza tanto a nivel nacional como internacional.
- prestación asociada a un nivel mínimo común de servicios sociales para todos, vinculados a la dignidad de las personas y a su propia existencia (alimentos, agua, medicamentos, lucha contra la pobreza, etc.), en la que los Estados de mayor ingreso deberían tener un papel protagonista en la provisión de los bienes públicos globales y colaborar en esta materia con los Estados menos desarrollados. Los Bancos Multilaterales de Desarrollo, por ejemplo, responden en cierta medida a estos objetivos⁴⁹⁶. Por ejemplo, KAUL y sus colegas nos hablan de crear en el marco de la Secretaría de Naciones Unidas un nuevo Observatorio de oportunidades y riesgos mundiales que analice el dominio público mundial para determinar cuándo un bien sirve a los distintos grupos de Estados e incentivar a los actores involucrados para la provisión de ese bien⁴⁹⁷.

Todos estos aspectos en definitiva caben situarlos en el discurso y marco de los bienes públicos globales pero en realidad requieren, estructuralmente, acuerdos de gobernanza global en el marco del Derecho Internacional⁴⁹⁸. Entendemos pues que el Derecho Internacional debiera regular estas cuestiones con el objeto de contribuir a su dimensión

⁴⁹⁶ Los bancos multilaterales de desarrollo son instituciones que proporcionan apoyo financiero y asesoramiento profesional para actividades orientadas al progreso económico y social en los Estados en desarrollo. La expresión “bancos multilaterales de desarrollo” generalmente designa al Grupo del Banco Mundial y a cuatro bancos regionales de desarrollo: Banco Africano de Desarrollo, Banco Asiático de Desarrollo, Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento, Banco Interamericano de Desarrollo.

⁴⁹⁷ KAUL I., BLONDIN D., “Los bienes públicos globales y las Naciones Unidas” en OCAMPO J.A (Ed.), *Gobernanza Global y Desarrollo: Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*, CEPAL, Naciones Unidas, 2015, p. 106.

⁴⁹⁸ El término gobernanza se emplea en la actualidad para hacer referencia a procesos y acuerdos institucionales establecidos, así como a las medidas adoptadas en aras de obtener un resultado político deseado. Por tratarse de herramientas, los arreglos de gobernanza deben ajustarse a un objetivo específico. Dicho de otra manera, deben tomar en cuenta la naturaleza de los problemas a tratar y las formas más convenientes y factibles de resolverlos en las circunstancias en que se presentan.

constitucional, esto es, a la transformación en una comunidad internacional solidarizada, desarrollando el favorecimiento de los Estados menos favorecidos, valga la redundancia.

El propio profesor CARRILLO SALCEDO mencionaba la necesidad de que el Derecho Internacional se transforme en un orden jurídico axiológicamente comprometido en la construcción de una comunidad de iguales, orientado por los valores de la solidaridad y de la universalidad para llevar a cabo una misión de transformación de la sociedad internacional al servicio de la paz, la promoción y protección de los derechos humanos, el desarrollo integral y sostenible de los pueblos y la preservación ecológica del planeta⁴⁹⁹ (aunque él no los menciona directamente como tales, estos desafíos acogerían la dimensión de bienes públicos globales). PUREZA hace por su parte referencia la necesidad de un marco moderador de la discrecionalidad de los Estados a través del interés público universal y del orden público internacional⁵⁰⁰.

Tras el análisis de los bienes públicos globales surge la cuestión de si éstos han sido regulados por el Derecho Internacional o han sido incluidos en Tratados o acuerdos entre Estados.

Como se establecía al principio del epígrafe, el proyecto global de los bienes públicos se basa, en esencia, en la teoría económica neoclásica de los bienes públicos nacionales⁵⁰¹. Por lo tanto, sus raíces se encuentran fuera del Derecho Internacional y por el momento no se ha proporcionado un análisis jurídico-internacional de los bienes públicos globales⁵⁰².

⁴⁹⁹ CARRILLO SALCEDO, J.A., Prólogo a la monografía de PUREZA J.M, *El Patrimonio Común de la Humanidad, ¿Hacia un Derecho Internacional de la Solidaridad?*, Trotta, Madrid, 2002, p.19.

⁵⁰⁰ PUREZA J.M, *El Patrimonio Común de la Humanidad, ¿Hacia un Derecho Internacional de la Solidaridad?*, Trotta, Madrid, 2002, p.72.

⁵⁰¹ Véase: EECKE W., "Public Goods: An Ideal Concept", *Journal of Socio-Economics* 28, 1999, pp. 139-156.

⁵⁰² De hecho, después de la publicación de las monografías del PNUD sobre los bienes públicos globales, editadas por KAUL I. y sus colegas, señala SCHAFFER que el análisis jurídico era en alta medida ausente. SHAFFER G., "International Law and Global Public Goods in a Legal Pluralist World", *The European Journal of International Law*, Vol.23, nº3, 2012, p.670.

Se podría pensar, por tanto, que hasta hace poco tiempo, este nuevo concepto de bien público global ha atraído una atención limitada entre los académicos del Derecho Internacional, a pesar de que el problema subyacente de la acción colectiva tiene un largo pedigrí en la erudición jurídica internacional. Entre los pocos académicos del Derecho⁵⁰³ que se han involucrado con el concepto, el enfoque se ha centrado principalmente en la efectividad de la provisión de bienes públicos globales.

Sin embargo este tema no es totalmente nuevo o ajeno al Derecho Internacional, ya que actualmente contamos con otra categoría jurídica similar en esencia y en contenido a lo que proponen los bienes públicos globales, nos referimos al llamado “Patrimonio Común de la Humanidad”⁵⁰⁴. Este concepto sí ha hecho que, al menos en la teoría, los Estados se pongan de acuerdo en delimitar y regular los diferentes aspectos y cuestiones que componen esta categoría jurídica. Especial relevancia tiene para nuestro tema el caso especial de los Fondos Marinos y Oceánicos y la regulación de su explotación en beneficio de todos, por ser un bien común, a través de la Alta Autoridad, en condiciones equitativas y de igualdad⁵⁰⁵. Cabe señalar que se ha pretendido aplicar el principio de patrimonio común de la humanidad a otros espacios comunes como el espacio extra atmosférico, la Luna y los cuerpos celestes, la órbita geoes-tacionaria, la Antártida y el Ártico, sin embargo, en ninguno de los espacios señalados se ha desarrollado el principio de patrimonio común

⁵⁰³ BODANSKY también enfatiza que el derecho internacional es un “recién llegado” al debate sobre los bienes públicos globales. BODANSKY D., “What’s in a Concept? Global Public Goods, International Law and Legitimacy”, *The European Journal of International Law*, Vol. 23 N°3, 2012, p.657.

⁵⁰⁴ ZOU K., “Applying the Principle of the Common Heritage of Mankind”, in *Global Commons and the Law of the Sea, Maritime Cooperation in East Asia*, Volume 5, 2018, pp.13-14.

⁵⁰⁵ El término de patrimonio común de la humanidad surgió en la segunda mitad del siglo XX, pero a pesar de su origen reciente, algunos académicos argumentan que se pueden encontrar antecedentes del mismo o similitudes con él en la obra de Francisco de Vittoria, en la de otros teólogos y juristas españoles del siglo XVI, así como en algunos manuscritos de Andrés Bello. Se sabe que a la concepción de patrimonio común de la humanidad subyace la existencia de intereses comunes y superiores que sobrepasan los objetivos particulares e inmediatos de los Estados. El Derecho Internacional del Mar otorga a los fondos marinos y oceánicos y a su subsuelo, fuera de las jurisdicciones nacionales, la categoría de “patrimonio común de la humanidad”.

de la humanidad como en el ámbito de los fondos marinos y su subsuelo⁵⁰⁶. No obstante, en el ámbito de la regulación del espacio ultraterrestre, la Luna y otros cuerpos celestes ha habido un desarrollo destacable a partir de los Tratados que lo rigen, como por ejemplo, el Tratado sobre los principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes, que fue inicialmente firmado por Estados Unidos, Reino Unido y la Unión Soviética el 27 de enero de 1967, entrando en vigor el 10 de octubre de 1967; el Acuerdo que debe regir las actividades de los Estados en la Luna y otros cuerpos celestes, 5 de diciembre de 1979; y el Convenio sobre el registro de objetos lanzados al espacio ultraterrestre, elaborado por la Comisión sobre la Utilización del Espacio Ultraterrestre con Fines Pacíficos en 1974.

También es necesario señalar, el creciente interés por la doctrina internacionalista acerca de la gobernanza y regulación del “interés público global”⁵⁰⁷, una construcción social que pone de manifiesto la importancia que tienen determinados bienes comunes globales o valores universales para la comunidad internacional. Además, el nuevo repertorio conceptual distinto al tradicional en las Relaciones Internacionales y el Derecho Internacional, tales como “espacio público global”, “comunidad política global”, “asuntos públicos mundiales”, “orden público internacional”, etc., muestran que hay interés y preocupación por una gobernanza global sobre determinados asuntos que se refieren a nuevas necesidades sociales, nuevas aspiraciones, intereses y valores compartidos en la comunidad internacional.

Por tanto, según lo expuesto, entendemos que la cuestión de los bienes públicos globales no es totalmente nueva y ajena para el Derecho Internacional.

⁵⁰⁶ TELLO MORENO L.F., “El derecho al Patrimonio Común de la Humanidad: origen del Derecho de acceso al Patrimonio Cultural y su disfrute”, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México D.F, 2012, p.39.

⁵⁰⁷ Véase para un estudio profundo sobre la gobernanza del interés público global: BOUZA N., GARCÍA C., RODRIGO A.J., (Dir.), La gobernanza del interés público global: XXV Jornadas de la asociación española de profesores de derecho internacional y relaciones internacionales, Tecnos, Madrid, 2013.

3.6 ANÁLISIS DE LA DOCTRINA QUE AVALA LA CONSIDERACIÓN DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA COMO BIEN PÚBLICO GLOBAL

La consideración de la seguridad alimentaria como bien público global puede contribuir a auspiciar la reforma de la gobernanza global de esta sobre la base de la colaboración e interrelación entre las políticas nacionales de los Estados y los objetivos/planes desarrollados para este fin en el marco internacional. Esto es, un nuevo fundamento sobre el que se puede anclar un coordinación coherente y efectiva de la gobernanza de la seguridad alimentaria sería su consideración como bien público global, en la medida en que esta consideración podría introducir elementos de consenso, valores compartidos y objetivos comunes para que todos los actores, tanto nacionales como internacionales, deban dar pasos conjuntos, para proveer este bien público global a todas las personas.

Hasta el momento, parte escasa de la doctrina considera directamente a la seguridad alimentaria como un bien público global. El objetivo de este epígrafe es demostrar que atendiendo a las ideas que se han ido desarrollando sobre los bienes públicos globales (su emergencia, sus definiciones, sus desafíos, etc.), la seguridad alimentaria puede encajar de lleno en el discurso y la aplicación de los bienes públicos globales. Para este fin, se analizarán ciertas opiniones de la doctrina a favor de esta consideración y posteriormente se justificará la inclusión de la seguridad alimentaria como bien público global, así como se expondrá las repercusiones jurídico-políticas que esta inclusión podría tener en la práctica.

Según el antiguo Relator Especial de Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación, DE SCHUTTER, “for too long, agricultural, energy and development policies have lost sight of the need for food security. Yet, as a global public good, food security should be a structural objective of global governance”⁵⁰⁸. “Durante demasiado tiempo, las políticas agrícolas, energéticas y de desarrollo han perdido de vista la necesidad

⁵⁰⁸ DE SCHUTTER O., “Food security as a global public good”, en *Dossiers: Development, the environment and food: towards agricultural change?*, A Planet for Life, 2012, disponible en: <http://regardssurlaterre.com/en/food-security-global-public-good>, consultado el 3 de mayo de 2020.

de la seguridad alimentaria. Sin embargo, como bien público global, la seguridad alimentaria debe ser un objetivo estructural de la gobernanza global”. Atendiendo a estas palabras, DE SCHUTTER califica a la seguridad alimentaria como bien público global y considera que como tal, la seguridad alimentaria debe ser un objetivo estructural de la gobernanza global para que las políticas agrícolas, energéticas y de desarrollo tengan en consideración e integren este objetivo.

Para entender mejor a la seguridad alimentaria como un bien público global, es necesario hacer mención, brevemente, tanto a las causas inmediatas como estructurales que impiden el acceso a los alimentos por todos.

Tanto las causas inmediatas como estructurales que impiden que todos nos alimentemos adecuadamente son fruto de un fallo en el sistema de gobernanza global de la seguridad alimentaria tal como está concebida hasta ahora⁵⁰⁹.

Por un lado, entre las causas inmediatas que impiden el acceso a los alimentos podemos citar la volatilidad del precio de los alimentos en los mercados internacionales y su subida. Por todos es bien conocido que durante 2007 y 2008 el alto precio de los alimentos básicos provocó serios problemas tanto en la disponibilidad como en el acceso a los alimentos por parte de millones de personas en los Estados en desarrollo⁵¹⁰. El aumento de los precios de los alimentos se debió principalmente a las incidencias climáticas que provocaron resultados ineficientes en las cosechas, al aumento del precio del petróleo, que influyó en el coste de los

⁵⁰⁹ DE SCHUTTER O., “El potencial transformador del derecho a la alimentación”, A/HRC/25/57, Informe presentado por el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación al Consejo de Derechos Humanos, 25º período de sesiones, 2014, p.22; VIVERO POL J.L., “Los alimentos como un bien común y la soberanía alimentaria: una posible narrativa para un sistema alimentario más justo”, en ERAZO X., MÉNDEZ R., MONTERROSO L.E., SIU C. (Eds.), *Seguridad alimentaria, Derecho a la alimentación y políticas públicas contra el hambre en América Central*, 2014, pp.27-28.

⁵¹⁰ DE SCHUTTER O., “Especulación con las materias primas agrícolas y la crisis de los precios de los alimentos”, Nota explicativa del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, septiembre de 2010, disponible en: http://www.srfood.org/images/stories/pdf/otherdocuments/20102309_briefing_note_02_en_ok.pdf consultado el 3 de mayo de 2020.

insumos químicos y en el costo del transporte de los alimentos, al aumento en las demandas de biocombustibles, que encareció el precio del maíz, la soja y el aceite de palma y a la especulación en los mercados, afectando principalmente al arroz. Por ejemplo, MARTÍN LÓPEZ está de acuerdo con la necesidad jurídica de limitar la dependencia alimentaria que padecen numerosos Estados, lo que les hace muy vulnerables a las subidas de precios internacionales en los mercados de alimentos⁵¹¹.

Estas son, brevemente expuestas, las causas inmediatas más conocidas por todos que tienen por resultado final el aumento del precio de los alimentos y, por ende, la limitada capacidad para acceder a ellos por las personas con escasos recursos. Sin embargo, el problema estructural del acceso a los alimentos se basa en la construcción actual del sistema alimentario (dominado en torno a un 80% por las grandes corporaciones agrarias)⁵¹² y en el hecho de que a los alimentos se les trate como simples mercancías (al igual que un coche), que están sujetas a las dinámicas y reglas del comercio y del mercado. La producción internacional de alimentos no responde a criterios justos ni equitativos en el reparto y, por ende, crea problemas de acceso a los mismos⁵¹³. El desigual acceso es un problema de dinero, en la medida en que si no tienes dinero no puedes comprar alimentos o no puedes comprar los medios necesarios para producirlos (tierras, herramientas, maquinarias, semillas, etc.). Y la paradoja surge cuando a pesar de tener capacidad de producir alimentos para todos, millones de personas sufren de inseguridad alimentaria y, a su vez, más de un tercio de la producción se desperdicia, se tira, y otro tanto se dedica exclusivamente a la alimentación del ganado.

A pesar de años de esfuerzos internacionales en la lucha contra el hambre, del aumento de los ingresos nacionales brutos y de la disponibilidad

⁵¹¹ MARTÍN LÓPEZ M.A., "El Sometimiento de la Especulación al Derecho a la Alimentación", *Revista electrónica de estudios internacionales*, N°22, 2011, p. 1.

⁵¹² Véase: HOWARD P.H., *Concentration and power in the food system: Who controls what we eat?*, Bloomsbury Publishing, 2016.

⁵¹³ VIVERO POL J.L., "Why Isn't Food a Public Good?", nota de opinión en portal de *Global Policy*, Durham University, 2014, disponible en: <http://www.globalpolicyjournal.com/blog/01/10/2014/why-isnt-food-public-good>, consultado el 3 de mayo de 2020.

de alimentos per cápita, el número de personas que padecen hambre ha aumentado.

Siguiendo a VIVERO POL y a DE SCHUTTER, estos autores entienden que tanto las causas inmediatas como estructurales que impiden que todos nos alimentemos adecuadamente son fruto de un fallo en el sistema de gobernanza global de la seguridad alimentaria⁵¹⁴.

El mercado global hace que las mejores tierras se dediquen a producir para la exportación y que se abandone el aprovisionamiento alimentario de la población más pobre. La lógica de la competencia favorece, poco a poco, la concentración de la tierra en pocas manos y la marginación de la mayor parte de la población campesina⁵¹⁵.

En este sentido, VIVERO POL entiende que “el sistema alimentario industrial no cumple sus principales funciones básicas: alimentar a toda la población adecuadamente y producir suficientes alimentos de manera eficiente desde el punto de vista económico y sostenible con el medio ambiente”. Con millones de personas que mueren de hambre en un mundo de abundancia, nadie puede poner en duda la necesidad de un cambio del modelo de producción agro-industrial. Además VIVERO POL considera que el actual sistema alimentario industrial es ineficiente a la hora de producir alimentos y distribuirlos para todos porque produce alimentos con insumos altamente dependientes del petróleo y gasta

⁵¹⁴ La III Cumbre Mundial de la Alimentación, en el punto 3 de su declaración final (Roma, noviembre 2009), plantea claramente el objetivo de reformar la gobernanza de la seguridad alimentaria: “La conciencia de la urgencia y el compromiso para resolver la crisis alimentaria mundial han servido de catalizadores para reforzar la coordinación internacional y la gobernanza de la seguridad alimentaria, por medio de la Alianza Mundial por la Agricultura, la Seguridad Alimentaria y la Nutrición, de la que el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial es un componente central. Es esencial mejorar la gobernanza mundial, basándose en las instituciones existentes y fomentando asociaciones efectivas”. En dicha Cumbre se aprueba la reforma del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, pero no se establecen los mecanismos de coordinación entre dicha Alianza (aún entendida de forma muy abstracta) y el Comité.

⁵¹⁵ DE SCHUTTER O., “El derecho a la alimentación”, Informe del Relator para el Sexagésimo octavo período de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, Documento A/68/288*, 7 de agosto de 2013, pp. 7-8, disponible en: http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20131025_rtf_es.pdf, consultado el 3 de mayo de 2020; DE SCHUTTER O., “The Green Rush: The Global Race for Farmland and the Rights of Land Users” *Harvard International Law Journal*, 52 (2), 2011, pp. 503-559.

más energía en producir alimentos que la energía que proporcionan esos mismos alimentos⁵¹⁶.

ESQUINAS ALCÁZAR, en parecidos términos, establece que para reducir el hambre es preciso “fomentar mayores inversiones en agricultura, sobre todo en los países en desarrollo, crear un entorno comercial internacional justo y equitativo y evitar los monopolios agrícolas y de alimentación”⁵¹⁷.

En el mismo sentido, JOSLING considera que la inestabilidad en el mercado internacional de alimentos y las deficientes políticas comerciales durante los últimos años han reavivado las preocupaciones sobre la seguridad alimentaria de la población⁵¹⁸. Para este autor, el desarrollo de un sistema alimentario que pueda reaccionar eficientemente ante las crisis del mercado de productos alimentarios básicos requiere una acción colectiva; en este sentido, para él la seguridad alimentaria es un bien público global que demanda, para su provisión, la acción colectiva internacional⁵¹⁹.

Una opción que resulta interesante en estas cuestiones y que está relacionada con los bienes públicos globales, es la propuesta de VIVERO POL de considerar a los alimentos como bienes comunes o públicos⁵²⁰.

⁵¹⁶ VIVERO POL J.L., “Los alimentos son un bien común Comer para ser feliz”, Researchgate, 2015, disponible en: https://www.researchgate.net/publication/289479396_LOS_ALIMENTOS_SON_UN_BIEN_COMUN, consultado el 3 de mayo de 2020.

⁵¹⁷ ESQUINAS ALCÁZAR J.T., “Hambre y globalización. Situación actual y cooperación internacional”, en *Seguridad Alimentaria y Políticas de Lucha contra el Hambre*, Cátedra de Estudios sobre Hambre y Pobreza, Servicio Publicaciones de la Universidad de Córdoba, 2006, p.34.

⁵¹⁸ JOSLING T., “The WTO, Food Security and the Problem of Collective Action”, Paper, DECAR Food Conference, World Bank, 2014, p.1., disponible en: http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Event/DEC/DECAR-food-conference-sep-2014/DECAR-Food-Conference-Sep18-19-Paper_Josling-The%20WTO%20and%20Food%20security.pdf, consultado el 3 de mayo de 2020.

⁵¹⁹ *Ibidem*, p.4.

⁵²⁰ Véase: VIVERO POL J.L., “Why Isn't Food a Public Good?”, nota de opinión en portal de Global Policy, Durham University, 2014, disponible en:

Según VIVERO POL, con el tiempo, los alimentos han evolucionado desde ser un recurso local en común a un producto privado que se comercializa transnacionalmente. Esto ha implicado que, el sistema agroalimentario industrial haya desposeído a los alimentos de cuatro de sus dimensiones para sólo acoger la dimensión de bien privado comercial (“*commodity*”). Estas cuatro dimensiones que se han perdido son⁵²¹:

- alimento como bien esencial asociado a la vida del ser humano que debería ser accesible para todos;
- alimento como derecho humano reconocido que debe garantizarse a todos;
- alimento como recurso natural y renovable⁵²²;
- alimento como bien cultural (en forma de recetas de cocina, gastronomía nacional y local, conocimientos tradicionales sobre la producción agrícola acumulada durante miles de años, etc.).

Sin embargo, la consideración privada de los alimentos es una construcción social que hemos aceptado, fruto de decisiones políticas, y según VIVERO POL es ontológicamente desacertada. Por ejemplo, la esclavitud era aceptada hasta hace relativamente poco tiempo y se veía correcto que los humanos pasaran a ser mercancías comerciables⁵²³. Eso ahora sería inimaginable. El cambio de paradigma, aunque ahora no sea

<http://www.globalpolicyjournal.com/blog/01/10/2014/why-isnt-food-public-good>, consultado el 3 de mayo de 2020.

⁵²¹ VIVERO POL J.L., “Los alimentos como un bien común y la soberanía alimentaria: una posible narrativa para un sistema alimentario más justo”, en ERAZO X., MÉNDEZ R., MONTERROSO L.E., SIU C. (Eds.), *Seguridad alimentaria, Derecho a la alimentación y políticas públicas contra el hambre en América Central*, 2014, pp. 29-30.

⁵²² De los tres elementos naturales básicos para posibilitar la vida (aire, agua, alimentos), sólo los alimentos son bienes privados; el aire es un bien público global gratis (hasta ahora); el agua es un bien público global pero ahora estamos asistiendo a un proceso de privatización, aunque en España el agua *per se* es un bien público, solo pagamos la distribución a nuestros hogares.

⁵²³ VIVERO POL J.L., “Los alimentos como un bien común y la soberanía alimentaria: una posible narrativa para un sistema alimentario más justo”, *Op.Cit.*, p.31.

factible a corto plazo, podría darse también respecto al tratamiento de los alimentos, no como mercancías comerciables, sino como bienes públicos.

Para VIVERO POL, la transición hacia un sistema alimentario más justo y sostenible necesita una nueva narrativa que considere y valore las múltiples dimensiones de los alimentos como un bien público y no sólo exclusivamente como un bien privado⁵²⁴. Basándose en la teoría de la gobernanza policéntrica (“*polycentric governance*”) de 1990, propuesta por OSTROM⁵²⁵, VIVERO POL considera que la producción, la distribución y el consumo sostenible y justo de alimentos debe provenir de acuerdos e iniciativas conjuntas entre las instituciones del Estado, la sociedad civil (grupos de productores locales) y los actores privados, en lo que él llama gobernanza tricéntrica (“*Tri-centric governance*”). Los esquemas de esta gobernanza tricéntrica se componen generalmente de⁵²⁶:

- a) Acciones colectivas cívicas de alimentos, también conocidas como Redes Alimentarias alternativas, emprendidas inicialmente a nivel local, cuyo objetivo principalmente es preservar y regenerar bienes comunes importantes para la comunidad.
- b) Instituciones del Estado, como el Gobierno, cuyo objetivo principal sea maximizar el bienestar de sus ciudadanos y

⁵²⁴ VIVERO POL J.L., “Soberanía alimentaria y alimentos como bien común”, en CRUZ LA DE GARCÍA M.J (Ed), Seguridad Alimentaria: Derecho y Necesidad, Economía sin Fronteras, Dossier N°10, 2013, pp.12-13, disponible en: <http://www.ecosfron.org/wp-content/uploads/DOSSIERES-EsF-10-SEGURIDAD-ALIMENTARIA.pdf>, consultado el 3 de mayo de 2020.

⁵²⁵ Elinor OSTROM recibió el Premio Nobel de Economía en 2009 por su análisis sobre la gobernanza económica de los bienes comunes. Analizó cientos de acuerdos institucionales y acciones colectivas para gobernar los recursos comunes, como la pesca, los planes de irrigación o los bosques comunitarios. Véase por ejemplo, OSTROM E., “Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems”, *American Economic Review*, Vol. 100, N°3, 2010, pp.641-672.

⁵²⁶ VIVERO POL J.L., FERRANDO T., “Los bienes comunales y la comunalización: una narrativa nueva y antigua a la vez para enriquecer las reivindicaciones a favor de la soberanía alimentaria y el derecho a la alimentación”, Red Mundial por el Derecho a la Alimentación y a la Nutrición, 2017, pp. 58-60, disponible en: <http://www.righttofoodandnutrition.org/es/los-bienes-comunales-y-la-comunalizacion-una-narrativa-nueva-y-antigua-la-vez-para-enriquecerlas>, consultado el 3 de mayo de 2020.

proporcionar un marco jurídico propicio para disfrutar de los bienes públicos (los alimentos como bien público). Los Estados tienen un papel vital que desempeñar a través de los impuestos e incentivos, el crédito público y los subsidios para apoyar las acciones colectivas en materia de alimentación, permitiendo marcos legales que no sean demasiado estrictos para promover iniciativas autorreguladas y reformas agrarias en aras de garantizar el interés común. En definitiva, las Instituciones Públicas del Estado coordinarían los diversos sectores implicados en la cadena alimentaria y formarían alianzas con los actores privados y la sociedad civil.

- c) El sector privado, que puede comercializar alimentos especializados o de gourmet (alimentos como un bien privado). El papel del sector privado en esta gobernanza tricéntrica puede ser similar al que desarrollan en las escuelas y en los hospitales privados en Estados con sistemas públicos de salud y educación.

Esas iniciativas pueden demostrar que una combinación correcta de acciones colectivas autorreguladas, normas e incentivos gubernamentales, junto a la iniciativa empresarial del sector privado, arrojan buenos resultados tanto para la producción de alimentos, como para los consumidores, el medio ambiente y la sociedad en general.

Según AUSTIN, a pesar de ser un elemento esencial y básico para la vida de todos los humanos, y en consecuencia un derecho humano universal y reconocido, la alimentación y en concreto los alimentos son considerados como “bienes comerciables y abiertos a explotación lucrativa”⁵²⁷. En este sentido, los alimentos se equiparan a mercancías y bienes de consumo, como vehículos o electrodomésticos, y se someten a los criterios del “libre” mercado y a la especulación de la Bolsa⁵²⁸. De acuerdo con AUSTIN, la consideración del acceso al alimento como un

⁵²⁷ AUSÍN T., “El derecho a comer: Los alimentos como bien público global”, *Arbor*, vol. 186, no 745, 2010, p.854, disponible en: <http://arbor.revistas.csic.es/index.php/arbor/article/viewFile/1234/1239>, consultado el 3 de mayo de 2020.

⁵²⁸ *Ibidem*.

derecho humano universal y fundamental implica, ineludiblemente, la obligación de no impedir, por acción y por omisión, el ejercicio de tal derecho. En este sentido, “el derecho a la alimentación no sólo ha de ser una prioridad política sino que ha de motivar cambios estructurales en los sistemas de producción, distribución y comercialización de un bien primario –siguiendo la terminología de RAWLS⁵²⁹–, como es el alimento. Estos cambios estructurales deben venir desde la comunidad internacional y deben ser exigibles jurídicamente, ya que según este autor, “no se trata de un objetivo deseable de la política internacional (como sucedió con los Objetivos del Milenio) sino que es la expresión misma de un bien común Global: la Seguridad Alimentaria”⁵³⁰.

AUSTIN nos recuerda que no habrá seguridad alimentaria sin un comercio justo, y entre las soluciones que nos aporta, para fomentar el cambio estructural del sistema de comercio alimentario, cita por ejemplo la equiparación arancelaria entre todos los Estados, la reformulación de las políticas de subsidios agrarios en Estados más ricos o la regulación equitativa del sistema de producción alimentaria, que actualmente se encuentra dominado por un grupo de grandes compañías agroalimentarias que operan en el mercado casi de manera monopolística con la aquiescencia de un marco jurídico consentido⁵³¹.

En opinión de HERRERO OLARTE, “en la medida en que sigue siendo un reto que desde que el ser humano tiene registros al respecto, vale la pena cuestionarse si la alimentación del hombre no está teniendo la consideración global que amerita al ser un derecho humano y, por ende, un bien público global”⁵³². Según esta autora, aunque los Estados se adhieran a Tratados Internacionales que protegen los Derechos Humanos, cuando es necesario que la voluntad política se traduzca en

⁵²⁹ Véase RAWLS J., *A Theory of Justice*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Mass, 1971. En *A Theory of Justice*, la justicia como imparcialidad (*justice as fairness*) aparece como un modelo normativo de distribución equitativa de bienes básicos o primarios (*primary goods*).

⁵³⁰ AUSÍN T., “El derecho a comer: Los alimentos como bien público global”, *Op.Cit.*, p. 855.

⁵³¹ *Ibidem*, p 855.

⁵³² HERRERO OLARTE S., “La seguridad alimentaria como Bien Público Global”, *Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*, *Op.Cit.*, p.198.

acuerdos con consecuencias y sanciones y presupuestos disponibles, los acuerdos reales nunca llegan a tener lugar, generando la desconfianza de una sociedad que demanda soluciones⁵³³. En este sentido, la consideración como bien público global de la seguridad alimentaria sería, por tanto, un instrumento útil que permita coordinar la legislación internacional y la cooperación para lograr que la población del mundo pueda ejercer su derecho a la alimentación.

Atendiendo a lo que establecen los autores mencionados, entendemos que la consideración de la seguridad alimentaria como bien público global sería, por así decir, un factor de sensibilización, una metodología nueva, una nueva narrativa en el sistema de gobernanza de la seguridad alimentaria, que impulsaría la toma de decisiones políticas internacionales y una regulación jurídica más coherente y efectiva de acuerdo a este interés común compartido por todos: alimentarnos adecuadamente. Aportaría coherencia entre las medidas de los Estados, las medidas políticas y las regulaciones jurídicas internacionales.

Por su parte, PAGE considera que si bien en las primeras etapas de la emergencia del concepto de bien público global, la seguridad alimentaria no era incluida, en cambio ciertas dimensiones globales de la seguridad alimentaria incidían positivamente en otros bienes públicos globales que sí eran ampliamente considerados por la doctrina como tales, como por ejemplo la salud, la educación, el medio ambiente y la paz y seguridad internacionales⁵³⁴. En este sentido, este autor afirma que:⁵³⁵

- la educación nutricional o la gestión sostenible de los sistemas agrícolas sin la utilización excesiva de insumos químicos, ni el procesamiento excesivo de los alimentos, benefician a la salud en general de la población y a la educación en materia alimentaria;

⁵³³ *Ibidem*, p.205.

⁵³⁴ PAGE H., "Global governance and food security as global public good", Center on International Cooperation, 2013, pp.21-22, disponible en: http://cic.nyu.edu/sites/default/files/page_global_governance_public_good.pdf , consultado el 3 de mayo de 2020.

⁵³⁵ *Ibidem*.

- la inversión en investigación agrícola para el desempeño de una agricultura ecológicamente correcta, así como su adaptación a las nuevas condiciones climáticas, contribuye a hacer frente a los desafíos del cambio climático;
- el suministro de productos alimentarios básicos para todos y el apoyo a los pequeños productores locales para que mantengan sus medios de subsistencia, hace disminuir la inseguridad alimentaria, crea desarrollo local y nacional y evita el alzamiento social por el aumento de los precios de los alimentos o la falta de oferta. En definitiva, genera condiciones más proclives para construir paz y seguridad.

Por tanto, PAGE, aunque no lo exprese con estos términos, considera a la seguridad alimentaria como un elemento complementario e instrumental para la consecución de otros bienes públicos globales con mayor reconocimiento. En este sentido, establece, por ejemplo, que una falta de atención a la mitigación y adaptación de los sistemas agrícolas al cambio climático puede dar lugar a una serie de repercusiones negativas para todos, es decir, a los “Global Public Bads”, como así los denomina⁵³⁶. Así pues, establece que dado que el sistema de comercio internacional de los alimentos no va a cambiar a corto plazo, y que actualmente es dominado por corporaciones globales que actúan de acuerdo a los principios de negocio privado, es necesario fijar alianzas público-privadas que incentiven una iniciativa empresarial responsable con beneficios sostenibles a largo plazo⁵³⁷. Este enfoque de la cooperación y coordinación con el sector privado para la protección de la seguridad alimentaria ya fue acogido por el Comité de la Seguridad Alimentaria Mundial y la FAO en 2013 en defensa de una Estrategia para crear alianzas con el sector privado en esta dirección⁵³⁸.

⁵³⁶ PAGE H., “Global governance and food security as global public good”, *Op.Cit.*, p.22.

⁵³⁷ *Ibidem*.

⁵³⁸ CL 146/LIM/4: FAO Strategy for Partnerships with the Private Sector y CL 146/8: FAO Strategy for Partnerships with Civil Society Organizations, 2013.

3.6.1 LA SEGURIDAD ALIMENTARIA COMO BIEN PÚBLICO GLOBAL: NUEVAS PROPUESTAS

A la luz de las consideraciones de la doctrina sobre la teoría de los bienes públicos globales, creemos que la seguridad alimentaria puede acoger la consideración de bien público global.

Haciendo una síntesis a lo anteriormente expuesto, vimos cómo había diferentes enfoques⁵³⁹ de la doctrina para determinar qué se entendía por bien público global. Pues bien, los elementos comunes que encontramos en esas opiniones son los siguientes:

1. Sus beneficios (en relación a su provisión y acceso) se extienden a todos los Estados, personas y generaciones futuras, y cuya gestión supera el ámbito nacional.
2. Al tener beneficios extensibles a todos, se dice que los bienes públicos globales generan externalidades, esto es, implican una serie de efectos negativos colaterales al no provisionarse que afectan a todos, y de la misma manera, generan consecuencias positivas generales si se proveen.
3. Son bienes de interés global que benefician a todos los Estados, personas y generaciones futuras y su provisión, por tanto, requiere la búsqueda de recursos financieros adicionales, más allá de la cooperación internacional.
4. Son fallos del mercado, en la medida en que la ley de la oferta y la demanda no aseguran su provisión ideal para la sociedad.
5. Sus beneficios son indivisibles y tienen a no ser excluibles.
6. Su provisión es necesaria para la realización de los derechos humanos inherentes a la dignidad de las personas.

⁵³⁹ El enfoque positivista de los bien público global ponía el énfasis en la dimensión global del bien. El enfoque constructivista enfatizaba en el carácter público del bien como consecuencia de demandas sociales y decisiones políticas.

Veamos ahora cómo la seguridad alimentaria cumple estas condiciones para ser considerada como bien público global atendiendo a las opiniones de la doctrina.

En relación a las dos primeras premisas (1 y 2), la seguridad alimentaria puede considerarse como un bien público global en primer lugar, porque es una cuestión que afecta a toda la población mundial. Si las personas no comen, se mueren. La alimentación es una necesidad básica de todo ser humano, independientemente del lugar donde resida. Por tanto, en sí misma, la seguridad alimentaria es un valor, un objetivo que debe proteger todo Estado para con su población. De este modo, la falta de seguridad alimentaria puede dar lugar a lo que se denominan externalidades negativas, como la propagación más rápida de enfermedades (las personas desnutridas son más propensas a estar enfermas), el subdesarrollo (sin alimentos, la población permanece inactiva), el posible conflicto por el acceso a los escasos alimentos, los desplazamientos forzosos de población en busca de nuevas vías alimentarias, etc. Por tanto, si entendemos que la seguridad alimentaria presenta vínculos innegables con la lucha contra la pobreza, la salud, el respeto del derecho fundamental a estar libre de hambre, y en general con la posibilitación de la vida humana, esto nos lleva a pensar que la seguridad alimentaria es un bien público global por sus efectos humanitarios y sociales extensibles a todos. A su vez, se puede pensar que sus beneficios se extienden a las generaciones futuras, ya que los niños que nacen de una madre alimentada correctamente tienen mayor posibilidad de un desarrollo sano, con órganos bien formados y con una estructura corporal que le permita desarrollar su pleno potencial como ser humano.

En relación con las últimas tres premisas (4, 5 y 6), la seguridad alimentaria también puede considerarse como un bien público global, en la medida en que si existe un entorno donde haya seguridad alimentaria, con alimentos en cantidad y calidad suficientes, está claro que mayor posibilidad de éxito tendrá la realización del derecho a la alimentación. Por tanto se puede decir que la provisión de la seguridad alimentaria es necesaria para la realización del derecho a la alimentación.

A su vez, se decía que los bienes públicos globales eran un fallo del mercado porque la ley de la oferta y la demanda no aseguran su provisión para la sociedad⁵⁴⁰. Esto se aplica también a la seguridad alimentaria. Efectivamente, sólo basta recordar que las crisis alimentarias, sobre todo las que se produjeron en 2008 con el aumento del precio de los alimentos, son fruto del fracaso global del mercado, “*global market failure*”. Dado que el actual sistema agroalimentario no garantiza que todos podamos acceder a los alimentos, especialmente las personas más pobres, entendemos que la ley de la oferta y la demanda del mercado no garantiza que exista seguridad alimentaria. Por tanto, el actual comercio internacional de alimentos, tal como está concebido, no asegura una provisión ideal de seguridad alimentaria para todos⁵⁴¹. La seguridad alimentaria depende, en gran medida, de la agricultura y del comercio internacional, ámbitos que requieren de una cooperación y gobernanza global porque, a falta de esta regulación, los mercados entregados a sí mismos tienen efectos negativos en los Estados más pobres. Este es el principal problema de la volatilidad de los precios agrícolas, que solo puede ser estabilizado por instrumentos regulatorios apropiados.

Se decía también que los beneficios de los bienes públicos globales tienden a no ser excluibles, esto es, sus beneficios y costos deben ser compartidos por todos. De la no exclusividad deriva el principio de no exclusión de los bienes públicos, que hace referencia a la imposibilidad de excluir del consumo de un bien a determinadas personas mediante consideraciones legales y sociales. Esto también puede aplicarse a la seguridad alimentaria como bien público global. En primer lugar porque el

⁵⁴⁰ Véase en este sentido: TIMMER P., *Food Security and Scarcity: Why Ending Hunger Is So Hard*, University of Pennsylvania Press, 2015.

⁵⁴¹ De hecho, la inestabilidad en el mercado internacional de alimentos durante los últimos años ha hecho reavivar las preocupaciones sobre la seguridad alimentaria de la población. Se hace necesaria la transición a un sistema alimentario más justo y sostenible, donde no se desperdicien toneladas de alimentos en los Estados desarrollados mientras otras personas mueren de hambre en los Estados en desarrollo, o incluso donde hay personas que no tienen qué comer, por falta de dinero, dentro de los propios Estados desarrollados. Véase: FERNÁNDEZ PONS X., “Seguridad y Crisis Alimentarias: planteamientos desde la OMC”, en BONET PÉREZ J., SAURA ESTAPÀ J. (Eds.), *El Derecho Internacional de los derechos humanos en períodos de crisis*, Marcial Pons, Madrid, 2013, pp.234-235.

derecho humano a la alimentación impone una obligación de resultado inmediato en relación a la no discriminación, esto es, a la imposibilidad de negar el acceso a los alimentos por motivos de raza, color, sexo, idioma, edad, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social⁵⁴². Toda discriminación en esos términos constituye una violación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Por tanto, si la seguridad alimentaria es un bien público global participaría de esta exigibilidad que requiere el principio de no discriminación para el derecho a la alimentación, por lo participaría del carácter de bien público no excluible. En segundo lugar, el hecho de que los bienes públicos globales tengan beneficios para todos y, por ello, sus costos también deben ser compartidos por todos, nos hace pensar en la idea subyacente de la responsabilidad de proteger aplicada a la seguridad alimentaria; esto es, entendemos que en primer lugar serían los Estados los que deben provisionar el bien público global de seguridad alimentaria a su población y en caso de que éste no pueda o no quiera⁵⁴³, debería ser la comunidad internacional la que supla esa provisión, por lo que en realidad los costos del bien público global serían compartidos por todos.

En este sentido, en relación a la no exclusión del bien público global de seguridad alimentaria, se podría incluir en las legislaciones nacionales un impuesto, llamado por ejemplo “*impuesto de solidaridad alimentaria*” en función del cual, todos contribuyamos en función de nuestras riquezas para que los que no tienen qué comer, puedan comer sobre la base de las ganancias de esa recaudación. Básicamente esto es lo que hacen ONGs, en base a contribuciones voluntarias, para repartir alimentos en las zonas con crisis alimentarias. Podría crearse también el llamado “*Ministerio de la Alimentación: por una alimentación para todos, en calidad y cantidad suficientes*” para articular esta idea y este objetivo.

⁵⁴²UN Doc., E/C.12/1999/5, CESCR Observación general 12, 12 de mayo de 1999, Observación General del Comité De Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 20º período de sesiones, El derecho a una alimentación adecuada (art. 11), *Op.Cit.*

⁵⁴³ Una vez que ha demostrado que ha hecho todos los esfuerzos posibles por utilizar todos los recursos de que dispone con el fin de cumplir, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas de alimentación para su población.

El enfoque positivista de los bienes públicos globales, explicado anteriormente, enfatizaba en el carácter global del bien, es decir, en que existen determinados bienes públicos que son propiamente de interés global. Esto nos hace pensar en la siguiente cuestión: el alimentarnos es un interés que compartimos todos, es una necesidad básica para sobrevivir, como el beber, que tiene toda la población de todo Estado, ¿habrá algo más apremiante para la comunidad internacional y para todos los Estados que el hecho de que estemos todos alimentados?

El enfoque constructivista de los bienes públicos globales, también analizado anteriormente, enfatizaba sobre el carácter público del bien y consideraba que los bienes públicos globales son fruto demandas sociales y consecuentes decisiones políticas. En este sentido, nos han hecho creer que los alimentos son bienes privados y que se rigen por las normas del comercio internacional. Sin embargo, en las cumbres mundiales y en la regulación internacional, sí que se pone de manifiesto la intención de acabar con el hambre en el mundo. Entonces esto nos hace pensar en otra cuestión: ¿y si se cambiase la construcción social sobre la consideración de los alimentos como bienes privados y se empezase a introducir la idea de que son bienes públicos que materializan la provisión del bien público global de seguridad alimentaria?

Después de lo establecido, creemos justificado que, atendiendo a las premisas iniciales expuestas en el comienzo de este apartado, la seguridad alimentaria puede ser considerada como un bien público global. Entender la seguridad alimentaria como un bien público global sería, de acuerdo con las consideraciones previas, un factor de estabilidad y paz sostenibles.

Por ahora partimos de la base de la opinión de la doctrina sobre los aspectos de los bienes públicos globales, a pesar de que no es una cuestión totalmente ajena al Derecho Internacional, como vimos anteriormente. Se hace necesario, desde luego, la determinación de qué se incluye dentro de los bienes públicos globales (por así decirlo, una especie de Agenda universal de bienes públicos globales que podría elaborar la

Asamblea General)⁵⁴⁴, la regulación de su provisión y los procedimientos para llegar a acuerdos entre los actores públicos, privados y la sociedad civil; desafío palpable para el Derecho Internacional. Entendemos, por tanto, que la determinación de los bienes públicos globales no puede hacerse al margen del Derecho Internacional Público. Esta disciplina es necesaria en aras a identificar, definir y priorizar el dominio público global.

En consideración de la doctrina predominante, se considera que la salud, la seguridad internacional, la educación y el medio ambiente son bienes públicos globales. No quitamos razón de ello; sin embargo lo que no es entendible es cómo la seguridad alimentaria en sí misma no es considerada por muchos como bien público global a pesar de que: primero, la alimentación es una necesidad básica del ser humano, sin la cual puede morir o no desarrollar su potencial físico y psíquico; segundo, si no se está alimentado, se es más vulnerable a estar enfermo; tercero, si no se come bien, no es factible poder estar en condiciones óptimas para desarrollar un proceso de aprendizaje en las escuelas y en las Universidades; cuarto, la producción insostenible de alimentos del actual sistema agroalimentario y la destrucción de la biodiversidad genética, afecta al medio ambiente y contribuye a la emisión de gases efecto invernadero; quinto, sin seguridad alimentaria no hay desarrollo y sin desarrollo no hay Paz y Seguridad internacionales.

Por lo brevemente expuesto consideramos que si se llegase a determinar una Agenda Universal de Bienes Públicos Globales y su regulación finalmente fuera incluida dentro de las funciones del Derecho Internacional Público, como mínimo la seguridad alimentaria tendría que considerarse como bien público global al mismo nivel que la salud, la educación, el medio ambiente y la paz y seguridad internacionales. O en todo caso, la paz y seguridad internacionales como bien público global puro y las acciones en los otros campos (salud, medio ambiente,

⁵⁴⁴ En parecidos términos véase: KAUL I., et al., "Global public goods: a concept for framing the post-2015 agenda?", Discussion Paper. German Development Institut, Bonn, 2013, disponible en: http://www.ingekaul.net/wp-content/uploads/2014/01/Internetfassung_DiscPaper_2_2013_Kaul1.pdf consultado el 4 de mayo de 2020.

educación, y seguridad alimentaria) como bienes públicos globales complementarios o instrumentales para alcanzar el objetivo común de la paz y seguridad internacionales.

Hemos escogido la definición de bien público global, a pesar de que hay nociones similares, como “asuntos públicos mundiales”, “orden público internacional” o “interés público global”, porque es la que creemos que más refuerza la idea de “provisión” y obligatoriedad en cuanto a la provisión, en términos de resultado, de esos bienes.

Dado que la calificación de “Bienes Públicos Globales” refuerza el aspecto de su provisión, lo que entendemos es que, que en primer lugar se debería establecer una Agenda Universal de Bienes Públicos Globales, para determinar qué es un bien público global y qué no; asimismo, una vez determinada la Agenda, se procedería a la elaboración de un Tratado Internacional que fije los compromisos, las responsabilidades y las obligaciones de los Estados con respecto a la provisión de estos Bienes. Este Tratado podría auspiciarlo la Asamblea General mediante la Comisión de Derecho Internacional, para que haga una propuesta de codificación. Entendemos que el régimen jurídico de los bienes públicos globales se articularía bajo el principio de “*Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas*”, en el sentido de que tiene que haber un mínimo común universal en la provisión de los bienes públicos globales que se hayan fijado previamente, pero como no todas las necesidades de los Estados son las mismas, cada Estado deberá trabajar en la provisión que deba reforzar. Esto es, Mali, Sudán del Sur o cualquier otro Estado de África Subsahariana tendrá que reforzar la provisión de la seguridad alimentaria en términos de cantidad, mientras que España por ejemplo tendría que reforzar la seguridad alimentaria de los más pobres y vulnerables, dado que en general se puede decir que existe seguridad alimentaria en España.

Por tanto, las obligaciones que derivarían de este *Tratado Internacional de Bienes Públicos Globales* serían obligaciones comunes, pero diferenciadas, que participarían del carácter de resultados y no de medios. Esto es, serían obligaciones de resultado común mínimo y no de medios, en el sentido de que cada Estado será libre a la hora de elegir los medios adecuados que materialicen la provisión de esos bienes públicos globales

fijados en el Tratado Internacional. En este sentido, creemos que en primer lugar sería cada Estado el que, atendiendo a esos estándares internacionales fijados de provisión de bienes públicos globales, deba proporcionar éstos a su población, y si no puede o no quiere, entonces un *Fondo Común de Bienes Públicos Globales*, con contribuciones periódicas de los Estados más desarrollados, debería colaborar en esta provisión⁵⁴⁵.

Creemos que ese *Tratado Internacional de Bienes Públicos Globales* debería articularse bajo la premisa de protección de tres objetivos de interés público global (todos ellos coherentes con los propósitos y principios de la Carta de Naciones Unidas):

- Paz y Seguridad Internacionales;
- Protección y promoción de los Derechos Humanos, inherentes a la vida y a la dignidad humana, contenidos en Tratados Internacionales;
- Protección del Medio Ambiente Natural.

Con respecto a la provisión de la seguridad alimentaria como bien público global, el *Fondo Común de Bienes Públicos Globales* podría diseñar una *Cobertura Universal de Alimentos* para garantizar una cantidad mínima de alimentos a todos, en todas partes, todos los días, similar a la cobertura de salud universal y la educación primaria universal, ambas

⁵⁴⁵ El propio Profesor CARRILLO SALCEDO ya nos hablaba de una *Autoridad Mundial*. Nos limitamos a transcribir sus palabras para dejar abierta la reflexión del lector: “Ninguna de las Instituciones Internacionales existentes proporciona un control adecuado de los mercados globales y de ahí que, a fin de afrontar los efectos negativos de la globalización, pudiera pensarse que la solución más adecuada consiste en la realización de una aspiración que hunde sus raíces en la idea de la *civitas máxima*, el *totus orbis* de Francisco de Vitoria, y el *ius cosmopoliticum* de Immanuel Kant: la instauración de una Autoridad Mundial.

Dicha Autoridad, cuyo poder debería alcanzar vigencia en el mundo entero y poseer medios idóneos para conducir el Bien Común Universal, habría de establecerse con el consentimiento de todas las Naciones y no imponerse por la fuerza de las grandes potencias. La propuesta tiene indiscutible relevancia ética, pero para que pudiera ser una realidad es indispensable que existiesen intereses comunes, así como un patrimonio común de valores, principios y procedimientos”.

CARRILLO SALCEDO J.A., *Globalización y Orden Internacional*, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, 2005, pp.36-67.

disponibles en muchos Estados del mundo. Asimismo podría gestionar un *Banco Mundial de Semillas*, que de hecho ya existe⁵⁴⁶, pero no es gestionado por la comunidad internacional. Otra propuesta para materializar la provisión del bien público global de seguridad alimentaria sería llevar el comercio internacional de alimentos fuera de la Organización Mundial del Comercio, ya que los alimentos no pueden considerarse como simples mercancías, debido a sus múltiples dimensiones para los seres humanos.

Somos conscientes de la complejidad de estos asuntos, ya que alimentación es un tema multidimensional y transversal, muy complejo, en el que se entremezclan intereses políticos, económicos, sociales y culturales. Es por ello necesario continuar facilitando espacios de negociación para lograr acuerdos internacionales, basados en la convergencia y coherencia de políticas, lo más inclusivo posible, en el que se reconcilien diferentes intereses y prime el derecho a la alimentación de los pueblos, comunidades y naciones que sufren el flagelo del hambre y la malnutrición.

Cuando leemos estas conclusiones, nosotros mismos pensamos que aún queda un largo camino por correr para que esto pueda suceder en la realidad, pero sin embargo hay que reinventarse, crear y ofrecer nuevas ideas, nuevos métodos, que vayan calando en el sentir general. Lo mismo pensarían los esclavos hasta que consiguieron que se prohibiera la esclavitud....

⁵⁴⁶ El Banco Mundial de Semillas y la seguridad alimentaria, Noticias la Vanguardia, mayo 2017, disponible en: <https://www.lavanguardia.com/natural/20170526/422948141315/cambio-climatico-amenaza-boveda-fin-del-mundo.html> consultado el 4 de mayo de 2020.

CAPÍTULO IV

SEGURIDAD ALIMENTARIA Y DERECHO
INTERNACIONAL CONVENCIONAL:
DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO Y
DERECHO INTERNACIONAL PENAL

El objetivo de este capítulo es examinar las disposiciones específicas, dentro del marco del Derecho Internacional Humanitario (DIH), que protegen la seguridad alimentaria y ver hasta qué grado la protección del acceso a los alimentos es una cuestión tenida en cuenta por el DIH durante el desarrollo de un conflicto armado. Responder a estas preguntas requiere de un análisis detallado de esta rama del Derecho Internacional, para identificar las normas específicas del DIH que tengan como objetivo, directo o indirecto, garantizar que a la población civil y a ciertos grupos vulnerables no se les niegue el acceso y la disponibilidad de los alimentos durante el conflicto armado, ya sea internacional o no internacional. El Estatuto de la Corte Penal Internacional asimismo criminaliza aquellos actos que violan las prohibiciones del DIH relativas a las cuestiones de la alimentación, por lo que también haremos mención a ellos, con el objetivo de clarificar la posible responsabilidad penal individual que se atribuye a quienes los llevan a cabo.

Sabemos que el desarrollo y una regulación específica del acceso a los alimentos también se realiza en “tiempos de paz” mediante la protección del derecho humano a la alimentación, en su versión amplia, y la consideración del derecho fundamental a estar protegido frente al hambre en un instrumento universal (PIDESC). Asimismo, numerosos instrumentos jurídico-políticos (derivados de planes, acuerdos, encuentros, cumbres y foros internacionales) pretenden proteger y clarificar el contenido de la seguridad alimentaria en tiempos de paz, como hemos podido ver anteriormente en el capítulo segundo y primero.

En este sentido, entendemos que las disposiciones del DIH que protegen la seguridad alimentaria refuerzan la protección que se hace, sobre las cuestiones alimentarias, por el Derecho Internacional, en especial por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Basta recordar para ello la sentencia de la Corte Internacional de Justicia, de 9 de abril de 1949, en la que se afirmaba que: “las consideraciones elementales de humanidad [...] son incluso más absolutas en tiempos de paz que en tiempo de guerra”⁵⁴⁷. Por tanto, dado que el acceso a los alimentos está

⁵⁴⁷ CIJ, *Affaire du Détroit de Corfou*, Arrêt du 9 avril 1949, p. 22, disponible en : <https://www.icj-cij.org/files/case-related/1/001-19490409-JUD-01-00-FR.pdf>, consultado el 8 de mayo de 2020.

ligado a la dignidad de las personas y protegido como derecho humano fundamental, como bases primarias de la seguridad alimentaria, queda claro que lo que está prohibido en tiempo de guerra, en relación a las cuestiones de la alimentación, lo está también, *a fortiori*, en tiempos de paz. En parecidos términos lo ha expresado el Profesor ALCAIDE FERNÁNDEZ, cuando afirma que “la interacción entre el DIH y el Derecho Internacional ofrece una doble capa de protección al individuo en las situaciones donde más peligran sus derechos más esenciales”⁵⁴⁸.

Todo ello ha motivado que sea de interés, para nuestro trabajo, el estudio y la profundización de las disposiciones del DIH en las que se proteja el acceso a los alimentos por la población civil, entendiendo que estas disposiciones refuerzan y complementan la regulación y protección que se hace sobre estos aspectos en tiempos de paz.

4.1 NORMAS PREVENTIVAS PARA PROTEGER A LA POBLACIÓN CIVIL

Contrariamente a lo que opina la creencia popular, durante situaciones de conflicto armado más personas mueren directamente por falta de alimentos y enfermedades que por las balas y bombas⁵⁴⁹. Según la FAO, “la proporción de personas subalimentadas es casi tres veces mayor en los Estados en conflicto afectados por crisis prolongadas que en otros Estados en desarrollo”⁵⁵⁰. Actualmente, Asia occidental se ha convertido en una de las regiones que mayor índice de inseguridad alimentaria presenta debido al desarrollo de conflictos armados⁵⁵¹.

⁵⁴⁸ ALCAIDE FERNÁNDEZ J., “La interacción entre el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos”, en Asociación para la investigación y especialización sobre temas iberoamericanos, Cruz Roja española, Universidad de Sevilla, 1989, p. 16.

⁵⁴⁹ ELVER H., Informe provisional de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación, contenido en la Resolución de la Asamblea General (A/72/188), de 21 de julio de 2017, para. 9.

⁵⁵⁰ FAO, “Paz y seguridad alimentaria: Invertir en la resiliencia para sostener los medios de vida rurales en situaciones de conflicto”, Roma, 2016, p.2.

⁵⁵¹ FAO, FIDA, UNICEF, PMA y OMS, “El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo. Fomentando la resiliencia climática en aras de la seguridad alimentaria y la nutrición”, FAO, Roma, 2018, p.3.

El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) argumenta que el conflicto armado es una de las razones clave de la falta de alimentos y las violaciones del derecho a la alimentación⁵⁵². En este sentido, el CICR sostiene que el derecho humanitario contiene muchas disposiciones relacionadas con la protección del acceso a los alimentos en situaciones de conflicto armado⁵⁵³ y, por lo tanto, debe considerarse como un componente esencial del marco jurídico que protege el derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria⁵⁵⁴.

⁵⁵² ICRC, Statement made by ICRC to the Commission on Human Rights at its fifty-seventh session on agenda item 10. Referencia encontrada en: UN Doc. A/56/210, 23 July 2001, "The right to food", para. 37-40, disponible en: <https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/BF212836491D592685256AE60074C35E>, consultado el 8 de mayo de 2020.

⁵⁵³ Según los comentarios del CICR, para determinar cuándo existe un conflicto armado, debemos analizar y evaluar en primer lugar los hechos sobre el terreno. En el marco del derecho internacional humanitario habría que distinguir entre los conflictos armados internacionales y los conflictos armados no internacionales. Los primeros se producen cuando dos o más Estados utilizan la fuerza armada. Por tanto, en la determinación de la existencia de un conflicto armado internacional no se suele tener en cuenta factores como la duración o la intensidad. Según el Comité, por ejemplo, "la sola captura de un soldado o escaramuzas menores entre las fuerzas armadas de dos o más Estados pueden disparar un conflicto armado internacional y dar inicio a la aplicación del DIH, en la medida en que esos actos pueden considerarse evidencia de intenciones beligerantes auténticas". Los conflictos armados internacionales también pueden producirse cuando un Estado recurre unilateralmente al uso de la fuerza contra otro Estado, incluso cuando el segundo Estado no responde o no puede responder con medios militares. No es necesario que el uso de la fuerza por parte del Estado que lanza el ataque esté dirigido contra las fuerzas armadas del otro Estado. En relación a la determinación de los segundos, los conflictos armados no internacionales, resulta ser menos clara. Ya que no se parte de una definición precisa de éstos en el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra. Sin embargo, está ampliamente aceptado que, en lo que respecta a la aplicación del DIH, para que exista un conflicto armado no internacional deben cumplirse dos condiciones: existencia de hostilidades entre las fuerzas armadas gubernamentales y uno o más grupos no estatales con cierto nivel de organización, o entre dos o más grupos de este segundo tipo; y cierto umbral de intensidad en la conducción de las hostilidades. Véase: CICR, "El derecho internacional humanitario y los desafíos de los conflictos armados contemporáneos", Informe para la XXXII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (32IC/15/11), Ginebra, 2015, pp. 7-8, disponible en: <https://www.icrc.org/es/document/el-derecho-internacional-humanitario-y-los-desafios-de-los-conflictos-armados>, consultado el 8 de mayo de 2020.

⁵⁵⁴ *Ibidem*.

Los conflictos conducen al desarrollo de las formas más graves de hambruna y colocan a las familias y a las comunidades en una situación de extrema vulnerabilidad alimentaria, ya que rompen el ciclo de producción y distribución de alimentos⁵⁵⁵.

ELVER, actual Relatora Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación publicó, en julio de 2017, un informe específico centrado en el derecho a la alimentación en situaciones de conflicto armado, en el cual se hace manifiesta la preocupación sobre el resurgimiento del hambre derivada de conflictos bélicos y de las crisis prolongadas. Según el Informe, en torno a 70 millones de personas de 45 Estados necesitan actualmente asistencia alimentaria de emergencia debido a estas causas, especialmente esta ayuda es urgente para Yemen, Sudán del Sur, Nigeria, Siria y Somalia⁵⁵⁶. El Informe también deja constancia de que “el hambre sigue causando un enorme número de víctimas en las zonas de combate”, a pesar de que “la actual arquitectura normativa del sistema de derecho internacional humanitario ha desarrollado normas detalladas para proteger los medios de subsistencia de las personas en tiempos de guerra”⁵⁵⁷, debido a su incumplimiento por parte de los Estados y otros agentes políticos.

En tanto mayor sea la duración de un conflicto mayor grado de insatisfacción tendrá la seguridad alimentaria, mayor riesgo de hambruna y mayores obstáculos habrá para una posterior recuperación, ya que las bases productivas de alimentos se verán muy perjudicadas para ello⁵⁵⁸. En el peor de los casos, la situación de hambre en la población civil se puede emplear como una forma de arma del conflicto armado, algo que

⁵⁵⁵ RODRÍGUEZ DE TABORDA C., “El impacto de los conflictos armados en la Seguridad Alimentaria”, *ReCordip*, vol. 1, Nº 2, 2013, p.2.

⁵⁵⁶ ELVER H., Informe provisional, *Op.Cit.*, p.4.

⁵⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁵⁸ PEJIC J., “The right to food in situations of armed conflict: The legal framework”, *International Review of the Red Cross*, vol. 83, no 844, 2001, pp.1097-1109.

prohíbe tajantemente las disposiciones del DIH⁵⁵⁹, como veremos posteriormente.

La protección del derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria por el derecho internacional de los derechos humanos continúa en tiempos de conflicto armado, pero en estas situaciones, el DIH complementa la protección del derecho a la alimentación⁵⁶⁰.

El DIH está diseñado para proteger a las personas, los bienes civiles y limitar el uso de ciertos métodos y medios de guerra. Su objetivo principal es proteger a las personas que no participan o que ya no toman parte en las hostilidades, como la población civil, los heridos, los prisioneros de guerra, los náufragos, etc. Las mujeres y los niños son cubiertos automáticamente como personas que no participan en las hostilidades (si no son combatientes, obviamente) y reciben protección especial según los convenios y los protocolos.

A diferencia de los derechos económicos, sociales y culturales, el DIH no está sujeto a una realización progresiva, sino que debe aplicarse de inmediato. También vincula tanto a los actores estatales como a los no estatales. Los Principios fundamentales del DIH, que amparan a la protección de la población civil, tienen una repercusión directa sobre la protección de la seguridad alimentaria durante el conflicto armado, como veremos posteriormente. Como es sabido, en base a estos Principios, las partes en un conflicto armado deben distinguir en todo momento entre la población civil y los combatientes y entre los bienes civiles y objetivos militares⁵⁶¹, de modo que los ataques directos sólo sean contra objetivos militares. Huelga recordar que, con respecto a la seguridad alimentaria de la población civil, la protección de los bienes civiles es de fundamental importancia. Estos principios, aplicables en cualquier

⁵⁵⁹ ZIEGLER J. (et al.), "The Right to Food in Situations of Armed Conflict", en ZIEGLER J., GOLAY C., MAHON C., WAY S., *The Fight for the Right to Food: Lessons Learned*, Palgrave Macmillan, International Relations and Development Series, Geneva, 2011, pp. 101-108.

⁵⁶⁰ *Ibidem*, p. 101.

⁵⁶¹ CUSTOMARY IHL: Rule 1, "The Principle of Distinction between Civilians and Combatants": https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_cha_chapter1_rule1; Rule 7, "The Principle of Distinction between Civilian Objects and Military Objectives": https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul_rule7. Consultados el 8 de mayo de 2020.

clase de conflicto armado⁵⁶², han sido conocidos como el principio de distinción⁵⁶³ y el principio de proporcionalidad⁵⁶⁴.

Dado que la mayor parte de las normas contemporáneas del DIH están contenidas en los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y en los dos Protocolos adicionales de 1977⁵⁶⁵, nuestro análisis se centrará sobre el

⁵⁶² CIJ, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci* (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique), Arrêt du 27 juin 1986, para. 2018, disponible en: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/70/070-19860627-JUD-01-00-EN.pdf>, consultado el 8 de mayo de 2020.

⁵⁶³ La Corte Internacional de Justicia ha considerado el carácter fundamental del principio de distinción en su Opinión Consultiva sobre la licitud de la amenaza o del uso de las armas nucleares, de 8 de julio de 1996, donde identifica los principios cardinales contenidos en las fuentes del DIH, entre los que destaca: la protección de la población civil y de los bienes de carácter civil, la distinción entre combatientes y no combatientes, la distinción entre objetivos civiles y militares y la prohibición de males superfluos a los combatientes. Véase: DUPUY P.M., "Análisis de la Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 8 de julio de 1996 sobre la legalidad de la amenaza o del uso de armas nucleares", en FERNÁNDEZ SÁNCHEZ P.A. (Coord.), *La licitud del uso de las armas nucleares en los conflictos armados*, Universidad de Huelva, Cruz Roja española, Ministerio de Defensa, Sevilla, 1997, pp.87-100.

⁵⁶⁴ El principio de proporcionalidad determina el hecho de que los combatientes no pueden emplear cualquier medio a su alcance a la hora de atacar al enemigo. Su contenido se encuentra recogido en el Preámbulo de la Declaración de San Petersburgo de 1868 y en el Reglamento de la Haya de 1907 en cuyo artículo 22 dispone que "los beligerantes no tienen un derecho ilimitado en cuanto a la elección de medios para dañar al enemigo". Esto implica que están prohibidas aquellas acciones militares en las que las pérdidas y los daños sufridos por la población civil sean excesivos con respecto a la ventaja militar que se pueda obtener. Como se puede apreciar, el principio de proporcionalidad se vincula al principio de distinción, al cual refuerza en el aspecto de proteger la inmunidad de la población y los bienes civiles. El artículo 51.5b del Protocolo Adicional I parece plasmar de forma convencional el principio de proporcionalidad al prohibir los ataques contra un objetivo legítimo "cuando sea de prever que causarán incidentalmente muertos y heridos entre la población civil, o daños a bienes de carácter civil, o ambas cosas, que serían excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa prevista". En opinión del Profesor FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, dicho artículo parece llevar a cabo la codificación del principio aunque no lo recoja de forma expresa. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ P.A., "¿Podría ser proporcional el arma nuclear?", en FERNÁNDEZ SÁNCHEZ P.A. (Coord.), *La licitud del uso de las armas nucleares en los conflictos armados*, Op.Cit., p.127. Véase también: GAGGIOLI G., "El Uso de la Fuerza en los Conflictos Armados. Interacción entre los Paradigmas de la Conducción de Hostilidades y del Mantenimiento del Orden", Comité Internacional de la Cruz Roja, Ginebra, 2017, pp.9-11.

⁵⁶⁵ Para un estudio pormenorizado del derecho internacional humanitario véanse: RAMÓN CHORNET C., "Demasiado tarde para la población civil. El cometido del Derecho internacional humanitario", en GUTIÉRREZ ESPADA C., CAFLISCH L., BERMEJO GARCÍA R., DÍEZ-

estudio estas fuentes del DIH, con independencia de que hagamos mención, secundariamente, a otras fuentes del DIH⁵⁶⁶.

Si bien el DIH no menciona el “derecho a la alimentación” ni la “seguridad alimentaria”, como tales, muchas de sus disposiciones tienen como objetivo garantizar que a las personas no se les niegue el acceso a los alimentos durante el conflicto armado⁵⁶⁷. Algunas de estas disposiciones imponen medidas que son de naturaleza preventiva, mientras que otras se aplican a la asistencia humanitaria y de socorro una vez que fallan las medidas de prevención. Asimismo, disposiciones adicionales

HOCHLEITNER RODRÍGUEZ J. (Coords.), *El Derecho Internacional: normas, hechos y valores. Liber Amicorum José Antonio Pastor Ridruejo*, Servicio de publicaciones de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2005, pp.287-299; RAMÓN CHORNET C. (Ed.), *Problemas actuales del Derecho Internacional Humanitario, V Jornadas de Derecho Internacional Humanitario*, Servicio de publicaciones de la Universidad de Valencia, Valencia, 2001. En relación con la protección que se otorga al derecho a la alimentación durante los conflictos armados por el derecho internacional humanitario véase: KRACHT U., “Human Rights and humanitarian action: the right to food in armed conflict”, en BERGSMO M., (Ed.), *Human Rights and Criminal Justice for the Downtrodden: Essays in Honour of Asbjørn Eide*, Martinus Nijhoff, Leiden/Boston, 2003, pp. 261-290.

⁵⁶⁶ Por ejemplo, en el marco del DIH, y en lo que a nosotros nos interesa, ha sido relevante también la Convención de 1997 sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción de minas antipersonal y sobre su destrucción (“la Convención de Ottawa”), que prohíbe el uso de minas antipersonas. Mediante la adopción de esta Convención se pretendía proteger a la población civil de los efectos de las minas terrestres que perduran más allá de la duración estricta del conflicto armado. Existe una relación entre el minado de campos y la seguridad alimentaria en la medida en que la posible presencia de minas, y el miedo a que sean detonadas, es un factor que puede cohibir el acceso y paso de los productores locales a las tierras de cultivo, además claro está del miedo al daño a su integridad física. El minado de las tierras afecta también especialmente a la población indígena. Al restar tierras a la agricultura y hacer menos eficaz el uso de la tierra, las minas antipersonas sin estallar pueden provocar la inseguridad alimentaria de esta población, que centra sus costumbres y su alimentación en la propiedad colectiva ancestral de sus tierras. Véase: GENEVA INTERNATIONAL CENTRE FOR HUMANITARIAN DEMINING, *Humanitarian Impact from Mines other than Anti-Personnel Mines*, GICHD, Geneva, 2004, p.28; WFP: http://cmap.upb.edu.co/rid=1232575814953_1579164587_3559/MinasQueiebrapatasMunicipios.pdf, consultado el 8 de mayo de 2020.

⁵⁶⁷ Véanse: PEJIC J., “The right to food in situations of armed conflict: The legal framework”, *International Review of the Red Cross*, vol. 83, no 844, 2001, pp. 1097-1109; KRACHT U., “Human Rights and Humanitarian Action: The Right to Food in Armed Conflict”, in BERGSMO M., (Ed.), *Human Rights and Criminal Justice for the Downtrodden: Essays in Honour of Asbjørn Eide*, Leiden, Nijhoff, 2003, pp. 261–292.

prevén el acceso a la alimentación por parte de grupos específicos de personas (prisioneros de guerra, internados, etc.). Las reglas preventivas incluyen, por ejemplo, la prohibición del uso del hambre contra civiles como método de guerra, la prohibición de la destrucción de cultivos, alimentos, depósitos de agua⁵⁶⁸ y otros bienes que sean esenciales para la supervivencia de la población civil, la prohibición del desplazamiento forzado y la prohibición de atacar el medio ambiente. Todas estas disposiciones serán analizadas posteriormente, al igual que el régimen de la asistencia humanitaria a la luz del derecho del DIH.

A) PROHIBICIÓN DE HACER PADECER HAMBRE A LA POBLACIÓN CIVIL COMO MÉTODO DE GUERRA

Las normas pertinentes del DIH que garantizan, a título preventivo, la seguridad alimentaria de la población civil se articulan sobre la base de dos principios fundamentales: la prohibición de hacer padecer hambre a la población civil como método de guerra, y la prohibición de atacar, destruir, sustraer o inutilizar los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil. No debemos olvidar, como dijimos anteriormente, que estos principios se complementan y refuerzan con otro más general, el principio de distinción entre los bienes de carácter civil y los objetivos militares. De acuerdo a este principio o norma de derecho consuetudinario sólo los objetivos militares pueden ser atacados.

Los Protocolos Adicionales prescriben explícitamente estas reglas, ya sea en el contexto de un conflicto armado internacional o no internacional, como veremos a continuación.

Históricamente, las leyes de la guerra no siempre prohibieron el empleo del hambre contra los civiles como método de guerra. En efecto, privar al enemigo de los alimentos necesarios, por ejemplo obstaculizando la

⁵⁶⁸ En tiempos de conflicto, los Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales no mencionan expresamente derecho al agua; sin embargo, el agua está incluida de facto en el sistema de alimentos y suministros de socorro. Por lo tanto, el agua se beneficia de la misma protección que la establecida por el derecho humanitario para los alimentos y otros bienes indispensables para la supervivencia de la población civil.

ayuda humanitaria destinada al efecto, con el propósito de debilitar su resistencia, era una táctica tan antigua como la guerra misma.

El actual DIH prescribe explícitamente la prohibición de utilizar el hambre contra la población civil. Esta innovación ha estado introducida por los Protocolos Adicionales de 1977, tanto para los conflictos internacionales como para los conflictos no internacionales. Por tanto, hay una prohibición expresa de hacer padecer hambre a la población civil, como método de guerra, tanto en los conflictos internacionales como en los conflictos no internacionales.

Esa prohibición se infringe no solo cuando la denegación de acceso a los alimentos causa la muerte de la población, sino también cuando la población sufre hambre debido a la privación de las fuentes de alimentos o suministros. En este sentido, la prohibición de la inanición, como método de guerra, se concreta también mediante disposiciones que prohíben los ataques o la destrucción de los elementos necesarios para la supervivencia de la población civil, incluidos los alimentos y el agua potable.

Veamos esta prohibición detalladamente:

En el *marco de un conflicto internacional* el artículo 54 párrafo 1 del Protocolo Adicional I declara expresamente que: “queda prohibido, como método de guerra, hacer padecer hambre a las personas civiles”.

Según ha comentado el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), la prohibición del empleo del hambre como método de guerra no sólo se viola haciendo pasar directamente hambre a la población hasta que muera, sino que también se transgrede cuando una parte en el conflicto deliberadamente provoca que la población sufra hambre, en particular, privándole de sus fuentes de alimentos o de sus provisiones⁵⁶⁹. Al

⁵⁶⁹ CICR, Comentario del Comité Internacional de la Cruz Roja, Protocolo Adicional I, Artículo 54, pár. 1, apartado 2089, disponible en: https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/COM/470-750069?OpenDocument&xp_articleSelected=750069, consultado el 8 de mayo de 2020. En Francés se establece que: “le terme famine est généralement compris de chacun. L'utiliser comme méthode de guerre, ce serait la provoquer délibérément, en faisant souffrir une population de la faim, notamment en la privant de ses ressources alimentaires ou de son

emplear la referencia del hambre como método de guerra, a lo que se hace referencia es a utilizarla como un arma para destruir o debilitar a la población⁵⁷⁰.

Según el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, el uso intencional del hambre de civiles como método de guerra al privarlos de objetos indispensables para su supervivencia se considera un crimen de guerra en el conflicto armado internacional⁵⁷¹.

La prohibición de hacer padecer hambre como método de guerra, es aplicable tanto en territorios ocupados como en los territorios que no están ocupados.

Esta regla podría haberse situado en el título III, Sección I, relativo a los “Métodos y medios de guerra”, del Protocolo Adicional I, pero como concierne directamente a la población civil, su posición parece justificada.

La prohibición de hacer padecer hambre a la población civil es también imperativa en el *marco de un conflicto armado no internacional*, según el artículo 14 del Protocolo Adicional II. Este dispone que: “queda prohibido, como método de combate, hacer padecer hambre a las personas civiles”.

ravitaillement”. En inglés: “the term starvation is generally understood by everyone. To use it as a method of warfare would be to provoke it deliberately, causing the population to suffer hunger, particularly by depriving it of its sources of food or of supplies”.

⁵⁷⁰ *Ibidem*, apartado 2090.

⁵⁷¹ Artículo 8.2 (b, XXV) del Estatuto de la Corte Penal Internacional: “2. A los efectos del presente Estatuto, se entiende por “crímenes de guerra”: [...] xxv) Hacer padecer intencionalmente hambre a la población civil como método de hacer la guerra, privándola de los objetos indispensables para su supervivencia, incluido el hecho de obstaculizar intencionalmente los suministros de socorro de conformidad con los Convenios de Ginebra”.

Un ejemplo de esto ocurrió cuando, desde abril de 1992 hasta junio de 1995, unidades del ejército federal yugoslavo y milicias serbias asediaron la ciudad de Sarajevo, imponiendo un bloqueo de alimentos y causando miles de muertes. Véanse: UN. Doc., E/CN.4/2001/53, Consejo Económico y Social, 7 February 2001, par. 74; UN Doc., A/56/210, 23 July 2001, Note by the Secretary-General**, Preliminary report of the Special Rapporteur of the Commission on Human Rights on the right to food, Jean Ziegler, para. 46, disponible en: <https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/BF212836491D592685256AE60074C35E>, consultado el 8 de mayo de 2020.

En atención a los trabajos preparatorios del Protocolo Adicional II, se prefirió emplear la palabra método de combate en vez de método de guerra (utilizada en el Protocolo Adicional I) porque se entendió que era un término más apropiado en un instrumento relativo a los conflictos armados no internacionales. En cambio, la expresión método de guerra era más apropiado en el contexto de un conflicto armado entre Estados⁵⁷².

En todo caso, el Protocolo Adicional II prohíbe el hambre cuando se utiliza como arma para destruir a la población civil, con el mismo sentido que el Protocolo Adicional I cuando prohíbe, como método de guerra, hacer padecer hambre a la población civil en el marco de un conflicto internacional.

La prohibición del uso del hambre contra la población civil como método de combate es una norma que no puede ser derogada. La redacción literal de esta prohibición deja claro que no es posible hacer ninguna excepción en caso de necesidad militar imperiosa, como sí se hace en otras disposiciones. Se trata de una regla promulgada en beneficio de los civiles⁵⁷³. En consecuencia hay que señalar que el bloqueo y el asedio⁵⁷⁴ sólo serían considerados como métodos lícitos de combate siempre que estén dirigidos exclusivamente contra los combatientes. Decimos esto porque, atendiendo a la prohibición señalada anteriormente, habría que distinguir entre el asedio de una ciudad (donde haya combatientes pero también población civil dentro) y el asedio de una fortaleza militar *stricto sensu*. En el segundo caso, el hambre podría ser utilizada como método de combate y sería lícita la destrucción sistemática de los víveres o alimentos susceptibles de ser consumidos por los combatientes asediados,

⁵⁷² CDDH/215/Rev.1, para. 20, p.267; CDDH/236/Rev.1, para. 57, p.394.

⁵⁷³ CICR, Comentario del Comité Internacional de la Cruz Roja, Protocolo Adicional II, Artículo 14, apartado 4796, disponible en: <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?action=openDocument&documentId=22A3363FA0482A57C12563CD0043AB5D>, consultado el 8 de mayo de 2020.

⁵⁷⁴ El bloqueo tiene como objetivo evitar que el material militar llegue a las fuerzas enemigas, por ejemplo mediante la obstaculización del comercio marítimo o de una de sus provincias costeras, y el asedio consiste en rodear una ubicación enemiga aislando a los que están dentro de cualquier comunicación para lograr su rendición.

puesto que esas acciones están dirigidas contra combatientes. Mientras que en el primer caso, dado que la población civil se vería directamente afectada, entendemos que quedaría prohibido el causar hambre y destruir los bienes indispensables para la supervivencia de la población, aun cuando los combatientes enemigos también se beneficien de aquellos. Es más, aún en el caso de que finalmente la población resulte dañada por tales métodos, entendemos que deben ser autorizadas, a la luz del artículo 18 apartado 2 del Protocolo Adicional II⁵⁷⁵, acciones de socorro en favor de la población cuando sufra de una privación excesiva debido a la falta de suministros esenciales para su supervivencia. En este mismo sentido, el CICR considera que los artículos 14 y 18 del Protocolo Adicional II deben leerse conjuntamente como medidas complementarias, para que no se utilice el argumento de la necesidad militar para justificar el hambre de la población civil. Tan pronto como faltan los bienes indispensables, las acciones internacionales de socorro previstas en el Artículo 18 deberían estar autorizadas para que se respete la obligación que se deriva del artículo 14 del Protocolo Adicional II⁵⁷⁶.

B) PROHIBICIÓN DE ATACAR, DESTRUIR, SUSTRAR O INUTILIZAR LOS BIENES INDISPENSABLES PARA LA SUPERVIVENCIA DE LA POBLACIÓN CIVIL

El Protocolo Adicional I en su artículo 54 párrafo 2 prohíbe privar a los civiles de sus bienes necesarios para su supervivencia en el contexto de un *conflicto armado internacional*. En este sentido, establece que:

“Se prohíbe atacar, destruir, sustraer o inutilizar los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, tales como los artículos alimenticios y las zonas agrícolas que los producen, las cosechas, el

⁵⁷⁵ “Cuando la población civil esté padeciendo privaciones extremadas por la falta de abastecimientos indispensables para su supervivencia, tales como víveres y suministros sanitarios, se emprenderán, con el consentimiento de la Alta Parte contratante interesada, acciones de socorro en favor de la población civil, de carácter exclusivamente humanitario e imparcial y realizadas sin distinción alguna de carácter desfavorable”.

⁵⁷⁶ CICR, Comentario del Comité Internacional de la Cruz Roja, Protocolo Adicional II, Artículo 14, *Op.Cit.*, apartado 4798.

ganado, las instalaciones y reservas de agua potable⁵⁷⁷ y las obras de riego, con la intención deliberada de privar de esos bienes, por su valor como medios para asegurar la subsistencia, a la población civil o a la Parte adversa, sea cual fuere el motivo, ya sea para hacer padecer hambre a las personas civiles, para provocar su desplazamiento, o con cualquier otro propósito⁵⁷⁸.

Esta disposición desarrolla la prohibición formulada en el párrafo 1 del artículo 54 del Protocolo I, sobre el uso del hambre contra la población civil como método de guerra⁵⁷⁹.

Hay que señalar que la expresión utilizada (“tales como...”) en el párrafo 2 del artículo 54 del Protocolo Adicional I, muestra que la lista de bienes protegidos es meramente ilustrativa. Una lista exhaustiva podría haber provocado omisiones o una selección arbitraria. Como revela el texto del artículo, se trata de objetos y bienes que son bienes indispensables para la supervivencia de la población civil.

Cabe añadir también que los verbos “atacar”, “destruir”, “sustraer” e “inutilizar” se utilizan para abarcar todas las posibilidades, incluida la contaminación, por agentes químicos u otros agentes, de los depósitos de agua o la destrucción de cultivos por sustancias o productos

⁵⁷⁷ Para mayor información sobre la protección del agua en Derecho Internacional Humanitario véanse: ZEMMALI A., “La protection de l’eau en période de conflit armé”, *Revue Internationale de la Croix Rouge*, Vol. 77, 1995, pp. 601-615; GLEICK P.H., “Water and conflict: Fresh water resources and international security”, *International security*, vol. 18, no 1, 1993, pp. 79-112; TIGNINO M., *Water During and After Armed Conflicts: What Protection in International Law?*, Brill Research Perspectives, 2016.

El artículo 54.2 del Protocolo Adicional I pretende evitar la destrucción de los sistemas de suministro de agua para originar, deliberadamente, una situación de hambre de la población civil. De ahí la mención expresa por el artículo a las instalaciones y reservas de agua potable y las obras de riego.

⁵⁷⁸ El párrafo 4 del artículo 54 del Protocolo Adicional I, recuerda también que estos bienes mencionados y protegidos no podrán objeto de represalias.

⁵⁷⁹ El planteamiento del artículo 54 del Protocolo I responde a una voluntad de eficacia en la protección: el apartado primero tiene el propósito de fijar el principio mediante el cual “queda prohibido, como método de guerra, hacer padecer hambre a las personas civiles”, y los apartados segundo y siguientes definen las modalidades de aplicación y el régimen de la norma general.

químicos⁵⁸⁰. Por tanto, la destrucción física incluye la destrucción de cultivos, tanto por sustancias químicas o por la contaminación de los depósitos de agua. Consideramos que, sin embargo, también se produciría violación de esta prohibición si las minas terrestres dejasen inutilizables las áreas agrícolas.

La prohibición del artículo 54 párrafo 2 del Protocolo Adicional I cuenta con una serie de excepciones. Así pues se establece que:

“Las prohibiciones establecidas en el párrafo 2 (del artículo 54) no se aplicarán a los bienes en él mencionados cuando una Parte adversa: a) utilice tales bienes exclusivamente como medio de subsistencia para los miembros de sus fuerzas armadas; o b) los utilice en apoyo directo de una acción militar, a condición, no obstante, de que en ningún caso se tomen contra tales bienes medidas cuyo resultado previsible sea dejar tan desprovista de víveres o de agua a la población civil que ésta se vea reducida a padecer hambre u obligada a desplazarse”⁵⁸¹.

Para esclarecer el significado de esta disposición se pueden dar las siguientes ideas:

En primer lugar, sería lícito que las provisiones de alimentos destinadas al uso exclusivo de las fuerzas armadas pudiesen ser atacadas y destruidas, aunque consideramos que las zonas agrícolas o las instalaciones de agua potable difícilmente se utilizarían en exclusivo beneficio de las fuerzas armadas.

En segundo lugar, cuando los bienes se utilicen para fines distintos de la subsistencia de los miembros de las fuerzas armadas y su uso sea en apoyo directo de una acción militar, los ataques y actos de destrucción por la parte contraria serían legítimos, a menos que esos ataques tengan efectos tan graves sobre los suministros para la población civil que provoquen como resultado hacer padecer hambre a esa población u obligarla a desplazarse forzosamente⁵⁸². Esta previsión es la que otorga

⁵⁸⁰ CICR, Comentario del Comité Internacional de la Cruz Roja, Protocolo Adicional I, Artículo 54, *Op.Cit.*, apartado 2101.

⁵⁸¹ Artículo 54.3, Protocolo Adicional I.

⁵⁸² CICR, Comentario del Comité Internacional de la Cruz Roja, Protocolo Adicional I, Artículo 54, *Op.Cit.*, apartado 2112.

sentido a la referencia que se hace, en el apartado 2 del artículo 54 a la Parte adversa (“se prohíbe atacar, destruir [...] los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, con la intención deliberada de privar de esos bienes [...] a la población civil o a la Parte adversa [...]). En este sentido, si los bienes a los que se refiere el párrafo 2 del artículo 54 son utilizados en apoyo de una acción militar, la parte contraria podría atacarlos o destruirlos siempre y cuando el resultado de ese ataque no deje tan desprovista de víveres a la población que esta padezca hambre o este obligada a desplazarse. Esto es, se hace necesaria la referencia a “la Parte adversa” en el párrafo 2 del artículo 54 para evitar que, bajo el amparo de las excepciones por necesidad militar, se pueda privar al Estado enemigo de tales bienes indispensables para la población civil.

La misma prohibición de atacar los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil es aplicada en el contexto de los *conflictos armados no internacionales*. En este sentido, el Protocolo Adicional II en su artículo 14 establece que:

“Se prohíbe atacar, destruir, sustraer o inutilizar con ese fin (*hacer padecer hambre a las personas civiles como método de combate*) los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, tales como los artículos alimenticios y las zonas agrícolas que los producen, las cosechas, el ganado, las instalaciones y reservas de agua potable y las obras de riego”.

Podemos observar cómo el este artículo 14 concretiza la formulación general de protección de la población civil establecida en el artículo 13 del Protocolo Adicional II, según la cual “la población civil y las personas civiles gozarán de protección general contra los peligros procedentes de operaciones militares”.

En lo que respecta a las características de los conflictos armados no internacionales, hay que observar dos cuestiones, una de orden jurídico y la otra de orden práctico. En primer lugar, un Estado que ratifique los Convenios de Ginebra y el Protocolo Adicional II, acepta, con fines humanitarios, las normas aplicables a sus propios nacionales dentro de los límites de su propio territorio. Si tenemos en cuenta las características de este tipo de conflicto, hace falta remarcar que los bienes en posesión

de una de las partes pueden cambiar de manos muy rápidamente y varias veces dependiendo de qué parte del territorio controle. En segundo lugar, no será admisible que una de las partes pudiese destruir o inhabilitar los bienes indispensables para la supervivencia de una fracción de la población que vive en la parte del territorio que controla por el mero hecho de sospechar que esta última apoyó o simpatizó con la parte adversaria⁵⁸³. En este sentido, debe recordarse que el Protocolo Adicional II prohíbe el castigo colectivo y el pillaje (artículo 4. 2b y g).

Atendiendo a los términos en los que se expresa el artículo 14 del Protocolo Adicional II (“queda prohibido, como método de combate, hacer padecer hambre a las personas civiles. En consecuencia, se prohíbe atacar, destruir [...] con ese fin los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil [...]”), pareciera que el ataque, la destrucción, la sustracción o la inutilización de los objetos o bienes indispensables para sobrevivir sólo se prohíben en la medida en que se realicen con la intención de hacer pasar hambre a los civiles, lo cual pudiera ser difícil de probar. En este sentido, LÓPEZ-ALMANSA opina que esta intención podría deducirse de las declaraciones explícitas del atacante, o de las circunstancias fácticas del ataque (por ejemplo, si el atacante realiza o no esfuerzos por distinguir entre objetivos civiles y militares, si otorga o no el consentimiento al acceso de los convoyes de socorro a la población afectada, etc.)⁵⁸⁴.

No obstante nosotros creemos que la prohibición absoluta de hacer padecer hambre, como método de combate, a las personas civiles hace que, *de facto*, se consideren también prohibidos los ataques y las destrucciones indiscriminadas de aquellos bienes indispensables para la población (alimentos, zonas agrícolas, ganado, cosechas, reservas de agua, etc.), aun cuando fueran lanzados sin esa intención de hacer padecer hambre, pues con ello se trasgreden el principio de distinción y el principio de

⁵⁸³ CICR, Comentario del Comité Internacional de la Cruz Roja, Protocolo Adicional II, Artículo 14, *Op.Cit.*, apartado 4811.

⁵⁸⁴ LÓPEZ-ALMANSA BEAUS E., “Crisis alimentarias y Derecho Internacional Humanitario”, en GUTIÉRREZ ESPADA C., y RAMÓN CHORNET C. (Ed.), *Uso de la fuerza y protección de los Derechos Humanos en un nuevo orden internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, p.255.

proporcionalidad, además de que esos ataques podrían acabar dando como resultado la muerte de la población por privación del acceso a esos bienes indispensables.

C) OTRAS PROHIBICIONES QUE PRESERVAN LA SEGURIDAD
ALIMENTARIA DE LA POBLACIÓN CIVIL

A estas dos prohibiciones que han sido analizadas y que pretenden preservar la seguridad alimentaria de la población civil (prohibición de hacer padecer hambre a la población civil como método de guerra y prohibición de atacar, destruir, sustraer o inutilizar los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil), conviene añadir otras dos que pueden contribuir a este objetivo. Hablamos de la prohibición del desplazamiento forzado de la población civil y de la prohibición de atacar el medio ambiente natural.

PROHIBICIÓN DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO DE LA POBLACIÓN CIVIL

El desplazamiento forzado de la población civil puede ser factor agravante de la inseguridad alimentaria en tiempos de conflicto armado, ya que es posible que los civiles que se han visto obligados a dejar sus hogares vivan en unas condiciones difíciles, de inseguridad e incertidumbre, que puedan afectar en mayor medida a su seguridad alimentaria⁵⁸⁵. Por tanto, la prohibición del desplazamiento forzado de la población también busca prevenir las situaciones de hambre durante el conflicto armado, en la medida en que el desplazamiento es un factor que puede desencadenar la inseguridad alimentaria de la población que se desplaza⁵⁸⁶. Ahora bien, a veces el desplazamiento de la población puede ser necesario por razones de seguridad, precisamente por cuestiones humanitarias para evitar que la población sufra hambre. Entendemos, por tanto, que si bien la prohibición del desplazamiento forzado de la

⁵⁸⁵ UN Doc., A/56/210, 23 July 2001, Note by the Secretary-General**, Preliminary report of the Special Rapporteur of the Commission on Human Rights on the right to food, *Op.Cit.*, para.47.

⁵⁸⁶ PÉREZ C., "La situación de refugio y desplazamiento forzado en Ecuador", *Revista Aportes Andinos* N° 7. *Globalización, migración y derechos humanos*, Universidad Andina Simón Bolívar, 2003, p.6.

población es la norma general (cuya aplicación puede prevenir situaciones de inseguridad alimentaria), en otras ocasiones, como excepción, el desplazamiento puede producirse por razones humanitarias para proteger la seguridad alimentaria de la población cuando sea imposible el acceso a los alimentos en la zona de conflicto. En este último caso, las condiciones en las que se llevaría a cabo el desplazamiento contemplan garantías de seguridad alimentaria, fijadas por el DIH, como veremos ahora.

Como regla general, en el marco de un conflicto armado internacional, queda prohibido el traslado forzado de las personas protegidas por el IV Convenio de Ginebra, relativo a la protección de personas civiles en tiempo de guerra.

Así, pues, en el artículo 49 del IV Convenio de Ginebra se dispone que:

“Los traslados en masa o individuales, de índole forzosa⁵⁸⁷, así como las deportaciones de personas protegidas del territorio ocupado al territorio de la Potencia ocupante o al de cualquier otro país, ocupado o no, están prohibidos, sea cual fuere el motivo”.

En los términos del artículo 4 del IV Convenio de Ginebra se entiende por personas protegidas aquellas que “en un momento cualquiera y de cualquier manera que sea, se encontraren, en caso de conflicto u ocupación, en poder de una Parte contendiente o de una Potencia ocupante de la cual no sean súbditas”.

⁵⁸⁷ El borrador presentado por el Comité Internacional de la Cruz Roja decía: “Las deportaciones o transferencias de personas protegidas fuera del territorio ocupado están prohibidas [...]”. CICR, XVIIth International Red Cross Conference, Draft Revised or New Conventions for the protection of War Victims, Document 4a, p.173.

Sin embargo, la Conferencia Diplomática de 1949, por la que se adoptó el citado artículo, prefirió no establecer una prohibición absoluta de las transferencias de todo tipo, ya que en algunos casos se puede contar con el consentimiento de los que se transfieren. La Conferencia tenía especialmente en cuenta el caso de las personas protegidas que pertenecen a minorías étnicas o políticas que podrían haber sufrido discriminación o persecución por esa razón y que, por lo tanto, tal vez desearan abandonar el Estado. A fin de tener debidamente en cuenta ese deseo legítimo, la Conferencia decidió autorizar transferencias voluntarias implícitas y sólo prohibir las transferencias “forzosas”. Véase “Final Record of the Diplomatic Conference of Geneva of 1949”, vol. II A, pp. 759-760.

Las excepciones a esta prohibición están reguladas en el artículo 49 del IV Convenio, el cual fija especialmente la garantía de seguridad alimentaria del traslado o evacuación cuando, por motivos de seguridad o por razones militares, se produzca.

Así pues, según los términos del artículo 49, se dispone que: “Los traslados en masa o individuales, de índole forzosa [...] están prohibidos [...]. Sin embargo, la Potencia ocupante podrá efectuar la evacuación total o parcial de una determinada región ocupada, si así lo requieren la seguridad de la población o imperiosas razones militares⁵⁸⁸. Las evacuaciones no podrán implicar el desplazamiento de personas protegidas más que en el interior del territorio ocupado, excepto en casos de imposibilidad material. La población así evacuada será devuelta a sus hogares tan pronto como hayan cesado las hostilidades en ese sector.

La Potencia ocupante, al proceder a tales traslados o evacuaciones, deberá actuar de modo que, en toda la medida de lo posible, las personas protegidas sean acogidas en locales adecuados, que los desplazamientos se lleven a cabo en satisfactorias condiciones de salubridad, higiene, seguridad y alimentación [...]”.

Por tanto, el desplazamiento forzado está prohibido en virtud del artículo 49 del IV Convenio de Ginebra, salvo en casos de necesidad por razones de seguridad de la población o por razones militares imperiosas. En tales casos, la evacuación debe llevarse a cabo de una manera que garantice unas condiciones satisfactorias de alimentación. Estas previsiones son lógicas en la medida en que la evacuación, con todo lo que implica (dejar el hogar, mudarse a un entorno desconocido, etc.),

⁵⁸⁸ En situaciones de conflicto armado las necesidades militares pueden dar lugar al abandono, por razones de seguridad, de una determinada zona. Esto sería lícito. El problema que se produce es saber quién es el que precisa esas razones de necesidad y si son justificadas o no atendiendo a las circunstancias del caso. El Tribunal para la Ex Yugoslavia, en el caso de Srebrenica, tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre una situación en la que se invocó la razón de necesidad militar para llevar a cabo la evacuación. En este caso, el Tribunal entendió que el objetivo en sí era el traslado de la población y no la protección de la seguridad de la población civil. Véase: FERNÁNDEZ SÁNCHEZ P.A., “La expulsión colectiva de extranjeros en Derecho Internacional”, en *Derecho Internacional: normas, hechos y valores. Liber Amicorum José Antonio Pastor Ridruejo*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid, 2005, p.148.

representa un cambio radical para los que se trasladan. El objetivo del párrafo tercero del artículo 49 del IV Convenio parece ir en ese sentido al atenuar las consecuencias de la evacuación añadiendo un mínimo de garantías y salvaguardias humanitarias, en especial en relación con las cuestiones alimentarias (tanto durante el traslado como en los locales de acogida).

En la disposición correspondiente del proyecto de texto presentado por el Comité Internacional de la Cruz Roja, estas salvaguardias se expresaban en forma de una obligación absoluta⁵⁸⁹, sin embargo la Conferencia Diplomática de Ginebra de 1949, por la que se aprobó la redacción del artículo citado, hizo que la cláusula fuera menos rígida al insertar las palabras “en toda la medida de lo posible”⁵⁹⁰. No obstante, si atendemos a la expresión que fija el artículo 49, “deberá actuar”, podemos deducir que se trata de una obligación y no de una opción o recomendación (que entonces tendría que ir precedida de la expresión “debería”). Entendemos pues que esta obligación sólo podría encontrar limitaciones cuando la Potencia ocupante no pueda, atendiendo al máximo de sus recursos disponibles, garantizar todas esas salvaguardias humanitarias, tanto durante el traslado como en los locales de acogida.

No debe olvidarse, sin embargo, que los párrafos segundo y tercero del artículo 49 del IV Convenio están destinados a cubrir los supuestos de una evacuación de carácter temporal cuando la acción urgente sea absolutamente necesaria para proteger a la población contra un peligro inminente e imprevisto, de ahí la frase “la población así evacuada será devuelta a sus hogares tan pronto como hayan cesado las hostilidades en ese sector”. En este sentido, si la evacuación debe prolongarse como resultado de operaciones militares y no es posible devolver a las personas

⁵⁸⁹ CICR, Final Record of the Diplomatic Conference of Geneva of 1949, vol. I, pp. 120-121.

⁵⁹⁰ Final Record of the Diplomatic Conference of Geneva of 1949, vol. II A, pp. 759-760; vol. II B,

p. 415. Referencia encontrada en: CICR, Convention (IV) relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War. Geneva, 12 August 1949, Commentary of 1958, Article 49 - Deportations, Transfers, Evacuations, disponible en: <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?action=openDocument&documentId=523BA38706C71588C12563CD0042C407> consultado el 8 de mayo de 2020.

evacuadas a sus hogares, dentro de un período de tiempo relativamente corto, sería obligación de la Potencia ocupante proporcionar a los evacuados locales adecuados en condiciones alimentarias y sanitarias satisfactorias⁵⁹¹.

La prohibición del desplazamiento forzado de la población civil también se recoge en el marco de un conflicto armado no internacional. Así pues el artículo 17 del Protocolo Adicional II declara que:

“No se podrá ordenar el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto, a no ser que así lo exijan la seguridad de las personas civiles o razones militares imperiosas. Si tal desplazamiento tuviera que efectuarse, se tomarán todas las medidas posibles para que la población civil sea acogida en condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, higiene, seguridad y alimentación”.

Debe recordarse en este sentido que, en un conflicto interno, el desplazamiento forzado de las poblaciones civiles puede tener los mismos efectos devastadores -en términos de seguridad alimentaria- que en un conflicto armado internacional. A este respecto, esta disposición establece explícitamente las condiciones en las que deben de autorizarse los desplazamientos forzados, en particular se hace referencia a condiciones satisfactorias, para la población que se desplaza, de alimentación.

El artículo prohíbe los desplazamientos forzados “por razones relacionadas con el conflicto”. De hecho, el desplazamiento puede ser necesario en ciertos casos de epidemias o desastres naturales como inundaciones o terremotos.

La expresión del artículo 17 (Protocolo Adicional II) de “razones militares imperiosas” que justificaría el desplazamiento no podrá alegarse por motivos puramente políticos, sino que requiere de un análisis cuidadoso para su empleo, ya que entendemos que el adjetivo “imperioso”

⁵⁹¹ CICR, Comentario del Comité Internacional de la Cruz Roja, IV Convenio de Ginebra, Artículo 49, *Op.Cit.*, para. 3 - Practical Arrangements, disponible en: https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/COM/380-600056?OpenDocument&xp_articleSelected=600056, consultado el 9 de mayo de 2020.

reduce a un mínimo los casos en los que se pueda ordenar el desplazamiento⁵⁹² de la población.

En el caso de que finalmente el desplazamiento se produzca aduciendo razones de necesidad de la seguridad de la población o razones militares imperiosas, el desplazamiento debe desarrollarse bajo la adopción de todas las medidas posibles para garantizar que los civiles cuenten con condiciones satisfactorias de alojamiento, higiene, salud, seguridad y alimentación, y que los miembros de una familia no estén separados.

De hecho, el desplazamiento forzado ilegal, o que se entienda que no reúne esos requisitos de garantía, constituye un crimen de lesa humanidad en virtud del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional⁵⁹³, tanto en conflictos armados internacionales y no internacionales.

PROHIBICIÓN DE ATACAR EL MEDIO AMBIENTE NATURAL

Esta prohibición se establece en el marco del conflicto armado internacional y tiene una importancia innegable para la seguridad alimentaria durante el conflicto armado y para la vida humana en general. Es por ello que debe ser interpretada conjuntamente con las disposiciones relativas a la protección de los bienes esenciales para la supervivencia de la población civil, analizadas anteriormente.

Hay dos artículos que se refieren expresamente a la protección del medio ambiente natural⁵⁹⁴, durante el desarrollo de un conflicto armado, en el Protocolo Adicional I: artículos 35, apartado tercero, y 55. El Protocolo también prohíbe los ataques contra el medio ambiente a modo de represalia.

⁵⁹² CICR, Comentario del Comité Internacional de la Cruz Roja, Protocolo Adicional II, *Op. Cit.*, Artículo 17, apartados 4853, 4854, 4855.

⁵⁹³ Artículo 7.1 (d) y 2 (d), del Estatuto de la Corte Penal Internacional.

⁵⁹⁴ Para un análisis detallado de la protección del medio ambiente durante los conflictos armados véanse: BOUVIER, A., "La protección del medio ambiente en período de conflicto armado", *Revista Internacional de la Cruz Roja*, vol. 16, no 108, 1991, p. 603-616; REYHANI, R., "Protection of the environment during armed conflict", *14 Mo. Env'tl. L. & Pol'y Rev.* 323., vol. 14, 2006; DOMÍNGUEZ MATÉS R., *La Protección del Medio ambiente en el Derecho Internacional Humanitario*, Monografía, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.

Según el artículo 35.3, Protocolo I:

“Queda prohibido el empleo de métodos o medios de hacer la guerra que hayan sido concebidos para causar, o de los que quepa prever que causen, daños extensos, duraderos y graves al medio ambiente natural”.

Por su parte el artículo 55, Protocolo I, dispone que:

“1. En la realización de la guerra se velará por la protección del medio ambiente natural contra daños extensos, duraderos y graves. Esta protección incluye la prohibición de emplear métodos o medios de hacer la guerra que hayan sido concebidos para causar o de los que quepa prever que causen tales daños al medio ambiente natural, comprometiéndose así la salud o la supervivencia de la población. 2. Quedan prohibidos los ataques contra el medio ambiente natural como represalias”.

La intención del artículo 35 párrafo tercero del Protocolo I es prohibir cualquier método o medio de guerra que se planee causar, o se pueda esperar (aún sin la intención) que cause un daño extenso, grave y duradero al medio ambiente natural. Por tanto, se prohíben los métodos y medios de combate que hayan sido concebidos para causar (dolo directo) daños al medio ambiente o que puedan causarlos previsiblemente (dolo no intencional o indirecto)⁵⁹⁵.

La protección del medio ambiente implica, pues, una limitación a la capacidad de la elección de los medios y métodos de combate. No obstante, atendiendo al tenor literal del artículo 35.3, se entiende, según la Profesora DOMÍNGUEZ MATÉS, que “uno de los obstáculos más difíciles de salvar es el definir el umbral crítico de gravedad de los daños causados al medio ambiente”⁵⁹⁶ que implicarían la prohibición. En este sentido, los métodos y medios de combate serían ilícitos si infringen de forma acumulada las tres condiciones “daños extensos, duraderos y graves”, por lo que habría que acudir a una interpretación casuística teniendo en cuenta las circunstancias del caso. Entendemos, al igual que

⁵⁹⁵ DOMÍNGUEZ MATÉS R., El derecho internacional de los conflictos armados y la protección del medio ambiente, Tesis doctoral, Universidad de Sevilla, 2003, p. 247.

⁵⁹⁶ *Ibidem*, p.249

la Profesora DOMÍNGUEZ MATÉS, que si los daños son duraderos y extensos, automáticamente también son graves⁵⁹⁷.

De la redacción del artículo 55 del Protocolo Adicional I se entiende que, además de proteger al medio ambiente como medio para salvaguardar la supervivencia de la población civil durante el conflicto armado, se protege también el medio ambiente natural *per se*. Esto tiene su lógica en la medida en que los efectos negativos contra el medio ambiente pueden generar problemas de carácter transnacional que perjudiquen a áreas que no están inmersas en el conflicto armado. Por tanto, la protección del medio ambiente se justifica en su carácter de bien común⁵⁹⁸.

El concepto de medio ambiente natural debe entenderse en el sentido más amplio para abarcar el entorno biológico en el que vive una población. No consiste simplemente en los bienes indispensables para la supervivencia mencionados en el Artículo 54 del Protocolo I (áreas agrícolas, agua potable, ganado, alimentos, etc.), debe incluirse también los bosques, la fauna, la flora y otros elementos biológicos⁵⁹⁹.

El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional tipifica el hecho de causar daños extensos, duraderos y graves al medio ambiente natural como crimen de guerra en violación del principio de proporcionalidad. Así pues, en el artículo 2.b iv) establece que sería un crimen de guerra:

“lanzar un ataque intencionalmente, a sabiendas de que causará [...] daños extensos, duraderos y graves al medio ambiente natural que serían manifiestamente excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa de conjunto que se prevea”.

No obstante, las condiciones exigidas por el citado artículo hacen que la competencia de la Corte Penal Internacional, para pronunciarse sobre los daños al medio ambiente como crimen de guerra, sea limitada. En este sentido, se exige el criterio acumulativo (“daños extensos, duraderos y graves al medio ambiente natural”) así como dolo intencional (“a

⁵⁹⁷ *Ibidem*, p. 252.

⁵⁹⁸ CICR, Comentario del Comité Internacional de la Cruz Roja, Protocolo Adicional I, *Op.Cit.*, Artículo 35, apartados 1440, 1441.

⁵⁹⁹ *Ibidem*, apartado 2126.

sabiendas de que causará daños...”). Además, la competencia de la Corte, en este caso, se dirige sólo respecto de los daños medioambientales en el marco de un conflicto armado internacional, por lo que no se extiende a los atentados graves ocasionados al medio ambiente en cualquier circunstancia⁶⁰⁰.

4.2 NORMAS PARA GARANTIZAR LA LLEGADA DE ALIMENTOS A TRAVÉS DE LA ASISTENCIA HUMANITARIA

Dado que el DIH es el resultado de un compromiso entre las exigencias militares y las consideraciones humanitarias, a menudo es difícil aplicar *stricto sensu* los principios antes mencionados, que tienen como objetivo, en lo que a nosotros interesa, proteger la seguridad alimentaria de la población civil de forma preventiva. Es por ello que cuando “las medidas preventivas” resultan insuficientes son necesarias además las acciones de socorro o de asistencia humanitaria⁶⁰¹. De ahí su estudio en este apartado.

Las disposiciones del DIH relativas a la asistencia humanitaria son también una medida importante para fortalecer la protección de la población civil en general y su acceso a los alimentos en particular. Por tanto, las medidas preventivas anteriormente analizadas y las medidas de asistencia, que se analizarán, se complementan y refuerzan la protección de la seguridad alimentaria en el marco del DIH⁶⁰². De hecho, como indica LÓPEZ-ALMANSA BEAUS, “en las crisis humanitarias provocadas por conflictos, la regulación de las actividades de asistencia humanitaria constituye la segunda forma de protección del derecho a los alimentos por parte del Derecho Internacional Humanitario”⁶⁰³.

⁶⁰⁰ DOMÍNGUEZ MATÉS R., El derecho internacional de los conflictos armados y la protección del medio ambiente, *Op.Cit.* p.634.

⁶⁰¹ ZIEGLER, J. (et al.), “The Right to Food in Situations of Armed Conflict”, en ZIEGLER J., GOLAY C., MAHON C., WAY S., *The Fight for the Right to Food: Lessons Learned*, Palgrave Macmillan, International Relations and Development Series, Geneva, 2011, pp. 102.

⁶⁰² MOUREY A., “Famine et guerre”, *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, vol.73, 1991, pp. 583-585.

⁶⁰³ LÓPEZ-ALMANSA BEAUS E., “Crisis alimentarias y Derecho Internacional Humanitario”, *Op.Cit.*, p.256.

Dentro del ámbito de la asistencia humanitaria, debemos hacer mención al principio de subsidiariedad que exige que, en el marco de todo conflicto armado, incumbe a la parte beligerante que ejerce un control efectivo, sobre el territorio en el que se encuentra la población civil, la que debe satisfacer las necesidades fundamentales de ésta última⁶⁰⁴. Sólo cuando las partes en el conflicto sean incapaces cumplir con esta obligación, podrán recurrir a la asistencia externa⁶⁰⁵. De hecho, según han establecido varias Resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas, la responsabilidad principal de cuidar a las víctimas del conflicto recae en el Estado en cuyo territorio se encuentran⁶⁰⁶.

Según BETTATI, la práctica de estas resoluciones confirma la interpretación de que primero debe prestar la asistencia el Estado implicado y luego los demás⁶⁰⁷. En parecidos términos, JAKOVLEVIC entiende que “la asistencia humanitaria internacional es necesaria cuando el Estado concernido tropieza con dificultades para asumir esa responsabilidad por sí mismo”⁶⁰⁸.

Por tanto, aplicando este principio a los conflictos armados, son las Partes en el conflicto las que tienen la responsabilidad primordial de proporcionar la asistencia a la población civil que vive en el territorio que controlan, sea ocupado o no. Según el artículo 59 del IV Convenio de Ginebra, cuando esta asistencia no pueda ser proporcionada por la potencia ocupante, esta aceptará las acciones de socorro en favor de la población, facilitándolas en toda la medida de sus medios. En consecuencia este artículo impone la obligación de aceptar la asistencia humanitaria

⁶⁰⁴ Podemos deducir estas ideas de los artículos 55 IV Convenio de Ginebra y 69 Protocolo Adicional I.

⁶⁰⁵ ROTTENSTEINER C., “The Denial of Humanitarian Assistance as a Crime under International Law”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, vol.81, 1999, pp.557-558.

⁶⁰⁶ UN Doc. A/RES/46/182, de 19 de diciembre de 1991, Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas, paras. 4 y 5.

⁶⁰⁷ BETTATI M., «Un droit d'ingérence?», *Revue Générale de Droit International Public*, 1991, p.656.

⁶⁰⁸ JAKOVLEVIC B., “El derecho a la asistencia humanitaria, aspectos jurídicos”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, N°3, 1987, p.496.

cuando la potencia ocupante no pueda hacer frente al abastecimiento de la población⁶⁰⁹.

La asistencia humanitaria debe limitarse a los bienes de primera necesidad, entre los que normalmente se incluyen el alimento, agua, los medicamentos y el refugio⁶¹⁰. Pero estos bienes no se encuentran delimitados, ni se ha hecho un catálogo de *númerus clausus* sobre ellos en la medida en que, dependiendo de las circunstancias y necesidades de la población, pueden variar. Las “Altas Partes Contratantes” de los Convenios y Protocolos de Ginebra no han especificado qué actividades pueden calificarse como actividades de asistencia humanitaria. Esto no es sorprendente dado que sería difícil anticipar las necesidades humanitarias que podrían surgir como resultado de un conflicto armado, además, dado que la naturaleza de los conflictos armados puede cambiar, también pueden cambiar las necesidades humanitarias que generan y, por lo tanto, también los servicios que pueden ofrecerse sobre la base de la asistencia humanitaria. Por tanto, no existe una definición aceptada por todos de “asistencia humanitaria”, pero sí que podemos determinar qué no es asistencia humanitaria de acuerdo con la Corte Internacional de Justicia⁶¹¹. En el asunto relativo a las actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua, de 1986, la Corte estableció que: “la expresión asistencia humanitaria designa el suministro de productos alimenticios, vestido, medicamentos [...] y excluye el suministro de armas, municiones u otro equipo, vehículos o materiales susceptibles de ser utilizados para infligir heridas graves o causar la muerte de personas”⁶¹².

⁶⁰⁹ FERNÁNDEZ SÁNCHEZ P.A., «Soberanía del Estado y Derecho Internacional en situaciones de emergencia humanitaria», en *El derecho de injerencia por razones humanitarias*, III Jornadas de Derecho Internacional Humanitario, Cruz Roja española, Universidad de Sevilla, Asociación para las Naciones Unidas en Sevilla, Sevilla, 1995, p. 41.

⁶¹⁰ DINSTEIN Y., “The Right to Humanitarian Assistance”, en BRUYLANT E. (Ed.), *Les droits de l'Homme à l'aube du XXIe siècle, liber Amicorum Karel Vasak*, Bruxelles, 1999, p.183

⁶¹¹ GILES CARNERO R., *De la asistencia a la injerencia humanitaria: la práctica reciente del Consejo de Seguridad*, Cruz Roja Española en Huelva, Universidad de Huelva, 1997, p.40.

⁶¹² CIJ, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique)*, Arrêt du 27 juin 1986, para.97.

La asistencia humanitaria, que puede tener diversos orígenes, debe realizarse en estricto cumplimiento de los principios y normas de la asistencia humanitaria: principios de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia. Según ELVER, los principios y las normas que rigen la asistencia humanitaria son fundamentales para proteger el derecho a la alimentación en situaciones de conflicto armado⁶¹³.

La Asamblea General ha declarado, en su Resolución 46/182 de 19 de diciembre de 1991, que la asistencia humanitaria debe prestarse de conformidad con los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad⁶¹⁴. La Corte Internacional de Justicia ya reconoció previamente estos principios en el asunto de las actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua de 1986⁶¹⁵.

Para Naciones Unidas, la asistencia humanitaria debe ser coordinada por esta Organización Internacional, incluso si es proporcionada por otros actores: los Estados interesados, los organismos de Naciones Unidas, el CICR, las ONG y otros⁶¹⁶. El primer objetivo de todos los agentes que prestan asistencia humanitaria debe ser el mismo: garantizar asistencia (alimentos u otra asistencia) que sea neutral, imparcial y bajo razones estrictamente humanitarias, lo más rápido posible para todas las personas necesitadas⁶¹⁷.

Estos mismos principios también han sido enfatizados por el CICR, para garantizar el desarrollo de acciones de socorro efectivas⁶¹⁸. En este sentido, el CICR hace un llamamiento a los Estados:

⁶¹³ ELVER H., Informe provisional de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación, *Op.Cit.*, para. 74.

⁶¹⁴ UN Doc. A/RES/46/182, de 19 de diciembre de 1991, *Op.Cit.*, Anexo I Principios Rectores.

⁶¹⁵ CIJ, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, *Op.Cit.*, paras. 242-243.

⁶¹⁶ ZIEGLER, J. (et al.), "The Right to Food in Situations of Armed Conflict", *Op.Cit.*, p. 104.

⁶¹⁷ *Ibidem*. En parecidos términos véase: WORTEL E., "Humanitarians and their moral stance in war: the underlying values", *International Review of the Red Cross*, vol. 91, no 876, 2009, p. 784.

⁶¹⁸ Sobre los principios de la asistencia humanitaria de la Cruz Roja, véase PICTET J., "The fundamental principles of the Red Cross: commentary", 1979, disponible en:

“Reconocer la necesidad de que el Movimiento [Cruz Roja] mantenga una clara separación entre su acción humanitaria, por un lado, y las acciones de naturaleza política, militar o económica llevadas a cabo por gobiernos, organismos intergubernamentales y otros organismos durante las crisis humanitarias, por otro lado, teniendo en cuenta la necesidad de que el Movimiento mantenga, en su labor humanitaria, su independencia, imparcialidad y neutralidad”⁶¹⁹.

En el entendido de que incluso una percepción de parcialidad pone en peligro la seguridad del personal de la ayuda y compromete su efectividad, el CICR rechaza toda participación directa de las fuerzas militares en las operaciones de socorro, incluso las escoltas armadas. En este sentido, considera que:

“las operaciones militares deberían ser claramente distintas de las actividades humanitarias. Particularmente en el punto álgido de las hostilidades, las fuerzas militares no deberían participar directamente en la acción humanitaria, ya que esto, en la mente de las autoridades y de la población, asociaría a las organizaciones humanitarias con objetivos políticos o militares que van más allá de las preocupaciones humanitarias”⁶²⁰.

<https://www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/fundamental-principles-commentary-010179.htm>, consultado el 9 de mayo de 2020.

⁶¹⁹CICR, Resolución N°4, de 7 de diciembre de 1995, en el marco de la XXVI Conferencia Internacional, sobre los principios y la acción de la asistencia y protección de la ayuda humanitaria, apartado G) “With regard to the need for independence of humanitarian action in times of crisis”, punto 2: “To recognize the need for the Movement to maintain a clear separation between its humanitarian action, on the one hand, and actions of a political, military or economic nature carried out by governments, intergovernmental bodies and other agencies during humanitarian crises, on the other hand, bearing in mind the need for the Movement to maintain, in its humanitarian work, its independence, impartiality and neutrality”. Disponible en: <https://www.icrc.org/eng/resources/documents/resolution/26-international-conference-resolution-4-1995.htm> , consultado el 9 de mayo de 2020.

⁶²⁰ CICR, “Presentation of the International Committee of the Red Cross for the United Nations Consolidated Appeals Process (CAP) Launch”, 29-11-2000 Statement. En esta Declaración establece que: “The following are, in our view, three key points concerning the nature of military and humanitarian action and the relationship and cooperation between the two: - Military operations should be clearly distinct from humanitarian activities. Particularly at the height of hostilities, military forces should not be directly involved in humanitarian action, as this would or could, in the minds of the authorities and the population, associate humanitarian

El principio de independencia fue añadido a los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad por otra Resolución de la Asamblea General: A/RES/58/114, 5 febrero 2004⁶²¹. En este sentido, la Asamblea General *reconoce* que “los objetivos humanitarios están desligados de los objetivos políticos, económicos, militares o de otro tipo que cualquier agente pueda tener respecto de zonas en las que se estén ejecutando medidas humanitarias”⁶²².

LA ASISTENCIA A PERSONAS PROTEGIDAS EN EL MARCO DE UN CONFLICTO ARMADO INTERNACIONAL

Si bien la asistencia humanitaria puede beneficiar a todas las víctimas de la guerra⁶²³, sólo nos vamos a limitar al análisis de la que se proporciona a la población civil en general, que va a tener distinto régimen jurídico dependiendo de si estamos en el marco de un conflicto armado internacional o no.

Particularmente, el artículo 23 del IV Convenio de Ginebra consagra la obligación de cada una de las Altas Partes Contratantes de autorizar el

organizations with political or military objectives that go beyond humanitarian concerns. The primary aim of military operations should be to establish and maintain peace and security and help sustain a comprehensive political settlement. -Humanitarian action is not designed to resolve conflict but to protect human dignity and save lives. It should not be used to mask a lack of resolve to take appropriate political action, or to compensate for the inadequacy of such action. There is no substitute for the political will to find a political solution. Such political commitment is essential if military and humanitarian action are to remain effective. - Humanitarian agencies must be allowed to maintain their independence of decision and action, while consulting closely with military forces. There should be a regular exchange of views on how the respective mandates are being fulfilled. This should help enhance mutual respect and understanding of objectives and constraints”. Disponible en: <https://www.icrc.org/eng/resources/documents/statement/57jqrz.htm>, consultado el 9 de mayo de 2020.

⁶²¹ UN Doc., A/RES/58/114, 5 de febrero de 2004, Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia

humanitaria de emergencia de las Naciones Unidas, disponible en: <https://www.preventionweb.net/files/resolutions/N0350145.pdf>, consultado el 9 de mayo de 2020.

⁶²² *Ibidem*, p. 1.

⁶²³ Esta expresión comprende a los prisioneros de guerra y a otros grupos específicos que trataremos más adelante.

libre paso de todo envío de medicamentos y de material sanitario, así como de objetos necesarios para el culto, destinados únicamente a la población civil de otra Parte Contratante, aunque sea enemiga. [Las Partes] Permitirá(n), asimismo, el libre paso de todo envío de víveres indispensables, de ropa y de tónicos reservados para los niños de menos de quince años y para las mujeres encintas o parturientas.

De lo dispuesto en el citado artículo se deduce que, cuando la asistencia humanitaria sea brindada por organizaciones imparciales, todos los Estados (y concretamente las Partes en el conflicto), tienen la obligación de autorizar el paso libre de la asistencia humanitaria para acceder a determinadas categorías de personas, como las mujeres embarazadas y los niños⁶²⁴, incluso si esas personas pertenecen a un Estado adversario o a una facción enemiga no estatal, sin ofrecer obstáculos para los envíos ni desviarlos. Ahora bien, esta obligación general no impide que el Estado que autorice el libre paso pueda determinar las condiciones técnicas del mismo⁶²⁵.

Estas ideas se contemplan también en el artículo 59 del IV Convenio, según el cual:

“Cuando la población de un territorio ocupado o parte de la misma esté insuficientemente abastecida, la Potencia ocupante aceptará las acciones de socorro en favor de dicha población, facilitándolas en toda la medida de sus medios. Tales operaciones [...] consistirán, especialmente, en envíos de víveres, artículos médicos y ropa. Todos los Estados contratantes

⁶²⁴ El artículo 23 del IV Convenio, que especifica que el envío de víveres esté “reservado para los niños de menos de quince años y las mujeres encintas o parturientas”, fue diseñado para tratar principalmente la asistencia humanitaria en situaciones de bloqueo que requerían el libre paso de alimentos esenciales para niños y mujeres embarazadas. Véase el Comentario de Comité Internacional de la Cruz Roja, artículo 23, Convenio IV, disponible en: <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?action=openDocument&documentId=660CC3CB70E98F1AC12563CD0042B693>, consultado el 9 de mayo de 2020.

Sin embargo, el artículo 70.1 del Protocolo Adicional I extiende esta cobertura pero a toda la población civil que carezca de suministros adecuados, incluidos los alimentos, siempre que las medidas de socorro sean humanitarias e imparciales.

⁶²⁵ De hecho, según el artículo 8.2 (b, XXV) del Estatuto de la Corte Penal Internacional, “el hecho de obstaculizar intencionalmente los suministros de socorro de conformidad con los Convenios de Ginebra”, constituye un crimen de guerra.

deberán autorizar el libre paso de estos envíos y garantizar su protección [...]”.

La inclusión de esta disposición en el IV Convenio tuvo el propósito de garantizar que a la población civil de los territorios ocupados se les garantizase el derecho de recibir asistencia humanitaria. Durante la Segunda Guerra Mundial, a diferencia de los prisioneros de guerra y los internados civiles, que estaban amparados por la Convención de prisioneros de guerra de 1929⁶²⁶, la población civil de los territorios ocupados no tenía el beneficio de ninguna disposición de un tratado que autorizase la recepción de la asistencia. Por lo tanto, no existía la obligación para los beligerantes de aceptar, ni permitir el libre tránsito de envíos de socorros dirigidos a la población civil.

De lo dispuesto en el artículo 59 del IV Convenio podemos deducir que, en los casos en los que el territorio ocupado no está abastecido adecuadamente, la Potencia ocupante tiene la obligación de aceptar los suministros de socorro destinados a la población.

El Protocolo Adicional I, en su artículo 70.1, completa la disposición del IV Convenio al prescribir que:

“la población civil de cualquier territorio que, sin ser territorio ocupado, se halle bajo el control de una Parte en conflicto, esté insuficientemente dotada de los suministros mencionados en el artículo 69⁶²⁷, se llevarán a cabo, con sujeción al acuerdo de las Partes interesadas, acciones de socorro que tengan carácter humanitario e imparcial y sean realizadas sin ninguna distinción de carácter desfavorable. El ofrecimiento de tales

⁶²⁶ CICR, Report of the International Committee of the Red Cross on its activities during the Second World War, Part IV, vol. III, pp. 359-533.

⁶²⁷ Relativo a las necesidades esenciales de la población en el territorio ocupado. Según este artículo, titulado “Necesidades esenciales en territorios ocupados”, “además de las obligaciones que, en relación con los víveres y productos médicos le impone el artículo 55 del IV Convenio, la Potencia ocupante asegurará también, en la medida de sus recursos y sin ninguna distinción de carácter desfavorable, la provisión de ropa de vestir y de cama, alojamientos de urgencia y otros suministros que sean esenciales para la supervivencia de la población civil en territorio ocupado”.

socorros, que cumplen las condiciones así definidas, no será considerado como injerencia en el conflicto ni como acto hostil⁶²⁸.

Si nos fijamos en la redacción el artículo 59 del IV Convenio y en la del artículo 70.1 del Protocolo Adicional I, podemos observar que existe una pequeña matización. De lo dispuesto en el artículo 59 del IV Convenio se entiende que cuando se trate de un territorio ocupado, en el caso de que la población de ese territorio ocupado esté insuficientemente abastecida, la Potencia ocupante “aceptará” las acciones de socorro en favor de dicha población⁶²⁹. Sin embargo, cuando el artículo 70.1 del Protocolo Adicional I hace referencia a la población civil de cualquier territorio se dice expresamente que “se llevarán a cabo, con sujeción al acuerdo de las Partes interesadas, acciones de socorro que tengan carácter humanitario e imparcial y sean realizadas sin ninguna distinción de carácter desfavorable”. Esto nos hace preguntarnos la siguiente cuestión: ¿la sujeción al acuerdo de las partes, que fija el artículo 70.1, implica que el Estado puede denegar acciones de socorro cuando la población esté insuficientemente abastecida de víveres?

Para responder a esta cuestión nos remitiremos a los comentarios del CICR sobre el alcance del artículo 70.1 del Protocolo Adicional I. De estos comentarios se desprende que obligación que pesa sobre las Partes interesadas no es la de aceptar en todo caso las acciones de socorro sino la de no rehusar arbitrariamente la asistencia humanitaria⁶³⁰.

⁶²⁸ Cuando sea necesario que la ayuda proporcionada incluya personal de socorro, en particular para el transporte y la distribución de los envíos de socorro, la participación de ese personal estará sometida a la aprobación de la Parte en cuyo territorio se hayan de prestar los servicios. Este personal de socorro, por un lado, será protegido por la Parte que les ha dado su aprobación y, por otro lado, asistido, en el cumplimiento de su misión, por la Parte poder que recibe los envíos. Las actividades del personal de socorro sólo podrán ser limitadas y sus movimientos temporalmente restringidos, en caso de imperiosa necesidad militar. Véase artículo 71 del Protocolo Adicional I, titulado “Personal que participa en las acciones de socorro”.

⁶²⁹ Artículo 59 IV Convenio de Ginebra: “Cuando la población de un territorio ocupado o parte de la misma esté insuficientemente abastecida, la Potencia ocupante aceptará las acciones de socorro en favor de dicha población, facilitándolas en toda la medida de sus medios”. En inglés se emplea el término “shall agree” y en francés la palabra “acceptera”.

⁶³⁰ GILES CARNERO R., *De la asistencia a la injerencia humanitaria: la práctica reciente del Consejo de Seguridad*, Op.Cit., p.46.

Concretamente el CICR utiliza esta expresión: “did not imply that the Parties concerned had absolute and unlimited freedom to refuse their agreement to relief actions. A Party refusing its agreement must do so for valid reasons, not for arbitrary or capricious ones”⁶³¹.

Por tanto la expresión “con sujeción al acuerdo de las Partes interesadas” no debe interpretarse por “con consentimiento discrecional de las Partes”. Dado que el artículo 70.1 dice expresamente “se llevarán a cabo” acciones de socorro, esta expresión implica términos de obligación y no de discrecionalidad⁶³², por lo que la sujeción al acuerdo de las partes debe interpretarse en el sentido de que o bien estas puedan fijar las condiciones técnicas de distribución o bien que sólo podrían denegar la asistencia humanitaria mediante razones fundadas cuando la asistencia no reúna las condiciones exigidas, esto es, carácter humanitario, imparcial y realizada sin ninguna distinción de carácter desfavorable.

De todos modos entendemos que si la población civil, de cualquier territorio que no sea ocupado, está desabastecida de víveres, las Partes interesadas tendrían que autorizar necesariamente la entrada de organismos imparciales de asistencia humanitaria para el reparto de alimentos porque de lo contrario entendemos que incumplirían la prohibición del artículo 54 párrafo 1 del Protocolo Adicional I, mediante la que se prohíbe hacer padecer hambre a las personas civiles como método de guerra.

En este sentido, estaríamos ante una obligación de comportamiento (no rehusar arbitrariamente la asistencia humanitaria) y de resultado (permitir que la asistencia humanitaria llegue finalmente a la población desabastecida).

En definitiva, para resumir las ideas, si las Partes en el conflicto no pueden satisfacer las necesidades fundamentales de la población en el territorio que controlan (aunque no sea ocupado), y las personas no tienen

⁶³¹ CIRC, Comentario del Comité Internacional de la Cruz Roja, Protocolo Adicional I, *Op.Cit.*, Artículo 35, apartado 2805.

⁶³² FERNÁNDEZ SÁNCHEZ P.A., «Soberanía del Estado y Derecho Internacional en situaciones de emergencia humanitaria», en *El derecho de injerencia por razones humanitarias*, *Op.Cit.*, p. 37.

acceso a bienes indispensables para su supervivencia, como a los alimentos y al agua, tienen la obligación de permitir la entrada del CICR o de cualquier otro organismo humanitario imparcial para emprender acciones de socorro, con independencia de que puedan determinar una serie de condiciones técnicas o fácticas a la hora de aceptar la asistencia humanitaria. Sin embargo, cuando se trate de un territorio ocupado, y de la población civil de un territorio ocupado, en el caso de que esa población esté insuficientemente abastecida, la Potencia ocupante tiene la obligación de aceptar, sin ningún tipo de limitación, las acciones de socorro en favor de dicha población, facilitando en la medida de sus medios esas acciones⁶³³. El hecho de obstaculizar intencionalmente los suministros de socorro constituye un crimen de guerra según el Estatuto de la Corte Penal Internacional en el marco de un conflicto armado internacional.

El incumplimiento de estas disposiciones del DIH dio lugar a que el Consejo de Seguridad se pronunciase sobre el conflicto yugoslavo. La Resolución 764 de 13 de julio de 1992 constató las graves violaciones del DIH durante el conflicto y reafirmó el deber que tenían todas las partes de cumplir con las obligaciones que impone este Derecho⁶³⁴. La constante agravación del conflicto yugoslavo y el incumplimiento del DIH dieron lugar a que el Consejo se siguiera pronunciando al respecto, declarando en su Resolución 770 del 13 de agosto de 1992 que la situación creada en Bosnia y Herzegovina representaba una amenaza para la paz y la seguridad internacionales, reconociendo que el suministro de asistencia humanitaria a esa región constituía una parte importante de los esfuerzos para restablecer la paz⁶³⁵. Dado que persistían las condiciones que obstaculizaban el envío de suministros humanitarios, el Consejo

⁶³³ De hecho, en los comentarios del Comité Internacional de la Cruz Roja, se deja establecido que las medidas de socorro destinadas a los territorios ocupados no están cubiertas por lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 70 del Protocolo Adicional I. Véase: CICR, Comentarios del CICR sobre el artículo 70, apartado 2790.

⁶³⁴ UN Doc., S/RES/764 (1992) de 13 de julio de 1992, para. 10, disponible en: [https://undocs.org/es/S/RES/764%20\(1992\)](https://undocs.org/es/S/RES/764%20(1992)), consultado el 9 de mayo de 2020.

⁶³⁵ UN Doc. S/RES/770 (1992), 13 de agosto de 1992, p. 1, disponible en: [https://undocs.org/es/S/RES/770%20\(1992\)](https://undocs.org/es/S/RES/770%20(1992)), consultado el 9 de mayo de 2020.

exigió que se diera de inmediato al CICR y a otras organizaciones humanitarias el acceso permanente y sin restricciones a campamentos, prisiones y centros de detención para que todos los reclusos recibiesen un trato humanitario, incluida expresamente la distribución de alimentos y atenciones médicas⁶³⁶. El Consejo además, para garantizar la asistencia humanitaria a Sarajevo y Bosnia, instó en esa misma resolución a que todos los Estados tomaran las medidas necesarias para facilitar la asistencia humanitaria a estas zonas⁶³⁷. Atendiendo al tenor literal de la resolución (“tomen las medidas necesarias para facilitar...”), nada parecía prohibir que las fuerzas que protegiesen un convoy humanitario hicieran uso de la fuerza necesaria y proporcional para que fuera suministrada la asistencia humanitaria.

LA ASISTENCIA A POBLACIONES CIVILES EN CONFLICTOS ARMADOS NO INTERNACIONALES

En el marco de un conflicto armado no internacional, el artículo 3 común a todos los Convenios de Ginebra y al Protocolo II prevén la asistencia humanitaria a los civiles, incluidas las personas privadas de libertad.

De conformidad con el Artículo 3 común:

“un organismo humanitario imparcial, tal como el Comité Internacional de la Cruz Roja, podrá ofrecer sus servicios a las Partes en conflicto”.

Por tanto, la oferta de servicios de una institución humanitaria imparcial está legitimada. Sin duda, las partes en el conflicto pueden rechazarla si pueden prescindir de ella, pero ya no pueden verla como un acto hostil ni como un intento de interferir en los asuntos internos del Estado⁶³⁸,

⁶³⁶ *Ibidem*, para. 3.

⁶³⁷ *Ibidem*, para. 2.

⁶³⁸ CIJ, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, *Op.Cit.*, par.242 : « Il n'est pas douteux que la fourniture d'une aide strictement humanitaire à des personnes ou à des forces se trouvant dans un autre pays, quels que soient leurs affiliations politiques ou leurs objectifs, ne saurait être considérée comme une intervention illicite ou à tout autre point de vue contraire au droit international ».

como así pretendían que fuera las autoridades rusas en torno a Chechenia.

Esta disposición consagra un verdadero “derecho de iniciativa humanitaria”⁶³⁹. Este derecho se puede ejercer frente a todas las Partes en un conflicto, incluidas las partes no estatales. Ahora bien, cuando se hace una oferta de servicios a una Parte en un conflicto armado no internacional, no existe un requisito en el artículo 3 común para hacer una oferta equivalente a la otra Parte o las Partes en el conflicto.

Los servicios proporcionados por el organismo humanitario imparcial estarán destinados a las personas protegidas por el artículo 3 común, esto es, las personas que no participen directamente en las hostilidades, incluidos los miembros de las fuerzas armadas que hayan depuesto las armas y las personas puestas fuera de combate por enfermedad, herida, detención o por cualquier otra causa. Por lo tanto, los civiles se benefician de la protección del artículo 3 común, excepto en el momento en que participen activamente en las hostilidades.

La disposición y capacidad de los órganos humanitarios imparciales para responder a las necesidades humanitarias de las personas afectadas por un conflicto armado no internacional no menoscaban el hecho de que,

⁶³⁹ El derecho a ofrecer servicios, que también se denomina a veces “derecho de iniciativa humanitaria”, no debe confundirse con el llamado “derecho de intervención humanitaria” ni con la “responsabilidad de proteger”, dos conceptos distintos que han generado un gran debate, por ejemplo, sobre si el derecho internacional permite medidas como la amenaza o el uso de la fuerza cuando están motivadas por consideraciones humanitarias. Véase: LOWE V., TZANAKOPOULOS A., “Humanitarian Intervention”, Max Planck Encyclopedia of Public International Law, 2011, disponible en: <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law/epil/9780199231690/law-9780199231690-e306>, consultado el 9 de mayo de 2020.

Del mismo modo, el análisis del artículo 3 (2) debe hacerse sin perjuicio de la actuación del Consejo de Seguridad, de conformidad con la Carta de Naciones Unidas, cuando considere apropiado autorizar acciones de asistencia humanitaria. Esto ocurrió en el caso de Somalia, en el que la Resolución 794 de 3 de diciembre de 1992 del Consejo autorizó, actuando de conformidad con el Capítulo VII de la Carta, al Secretario General y a los Estados miembros a que empleasen todos los medios necesarios a fin de establecer cuanto antes un ambiente seguro para las operaciones de socorro humanitario en Somalia. UN.Doc., S/RES/794 (1992), 3 de diciembre de 1992, adoptada por unanimidad, párrafos 8 y 10, disponible en: [https://undocs.org/es/S/RES/794%20\(1992\)](https://undocs.org/es/S/RES/794%20(1992)), consultado el 9 de mayo de 2020.

como cuestión de Derecho Internacional, atendiendo al principio de subsidiariedad, la responsabilidad principal de satisfacer esas necesidades recae en las Partes en el conflicto. Las actividades de los organismos humanitarios solo deberían complementar, cuando sea necesario, los esfuerzos de esas Partes a este respecto. Esta es la razón por la cual las organizaciones humanitarias no están jurídicamente obligadas a ofrecer sus servicios, como se desprende de la frase “podrá ofrecer” en el artículo 3 común⁶⁴⁰.

En parecidos términos, el artículo 18 del Protocolo Adicional II dispone que:

“Las sociedades de socorro establecidas en el territorio de la Alta Parte contratante, tales como las organizaciones de la Cruz Roja (Media Luna Roja, León y Sol Rojos), podrán ofrecer sus servicios para el desempeño de sus funciones tradicionales en relación con las víctimas del conflicto armado. La población civil puede, incluso por propia iniciativa, ofrecerse para recoger y cuidar los heridos, enfermos y náufragos.

Cuando la población civil esté padeciendo privaciones extremadas por la falta de abastecimientos indispensables para su supervivencia, tales como víveres y suministros sanitarios, se emprenderán, con el consentimiento de la Alta Parte contratante interesada, acciones de socorro en favor de la población civil, de carácter exclusivamente humanitario e imparcial y realizadas sin distinción alguna de carácter desfavorable”.

Podemos apreciar, a diferencia del artículo 3 común, que el artículo 18 del Protocolo Adicional II sí que prevé un derecho de iniciativa humanitaria por parte de la población civil. Esto es, mientras que el artículo 3 común sólo permitía a organismos humanitarios imparciales ofrecer asistencia, el Protocolo Adicional II autoriza a la población civil a ofrecer espontáneamente sus servicios para recoger y cuidar los heridos, enfermos y náufragos.

Asimismo, el artículo 18 hace mención a las acciones de socorro de origen internacional cuando la población civil esté padeciendo privaciones

⁶⁴⁰ CICR, Comentario del Comité Internacional de la Cruz Roja, Convenio de Ginebra I, Artículo 3, apartado 782, disponible en: https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/COM/365-570006?OpenDocument&xp_articleSelected=570006, consultado el 9 de mayo de 2020.

extremadas por la falta de abastecimientos indispensables para su supervivencia⁶⁴¹. Pero en este caso el artículo dispone que “se emprenderán con el consentimiento de la Alta Parte Contratante interesada”. Por tanto, el artículo 18, apartado 2, del Protocolo adicional II, aborda explícitamente el requisito de obtener el consentimiento de la “Alta Parte Contratante interesada” con respecto a un tipo particular de actividades humanitarias, es decir, medidas de socorro. La lógica, pues, implica que en el marco de un conflicto armado no internacional una organización humanitaria imparcial solo podrá llevar a cabo las actividades humanitarias propuestas si tiene consentimiento para hacerlo.

Ahora bien, en circunstancias excepcionales, sin embargo, buscar y obtener el consentimiento de la Parte interesada puede ser problemático. Este puede ser el caso, por ejemplo, cuando existe incertidumbre con respecto al gobierno que controla, o cuando las autoridades estatales colapsaron o dejaron de funcionar. En estos casos, como en principio “Alta Parte Contratante interesada” debe interpretarse por “Gobierno en el poder”, cuando no sea posible determinar cuáles son las autoridades interesadas, se presumirá el consentimiento atendiendo a la urgencia y no demora de la asistencia a la población civil⁶⁴².

No obstante, el hecho de que se requiera el consentimiento no significa que la decisión se deja a la discreción de las partes. Si la supervivencia de la población se ve amenazada y una organización humanitaria que cumpla las condiciones necesarias de imparcialidad y no discriminación puede remediar esta situación, deben tomarse medidas de socorro. Según el CICR, la necesidad militar no es un motivo válido en virtud del Derecho Humanitario para rechazar una oferta válida de servicios o

⁶⁴¹ Es evidente que no es posible establecer una lista exhaustiva de criterios para determinar en qué momento la población está “padeciendo privaciones extremadas”, pero es apropiado tener en cuenta el nivel de vida habitual de la población en cuestión y las necesidades provocadas durante las hostilidades. CICR, Comentario del Comité Internacional de la Cruz Roja, Protocolo Adicional II, Artículo 18, apartado 4881, disponible en: https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/COM/475-760024?OpenDocument&xp_articleSelected=760024, consultado el 9 de mayo de 2020.

⁶⁴² CICR, Comentario del Comité Internacional de la Cruz Roja, Protocolo Adicional II, Artículo 18, *Op.Cit.*, apartado 4884.

negar en su totalidad las actividades humanitarias propuestas por organizaciones humanitarias imparciales⁶⁴³.

En estos casos entendemos que si la única forma de combatir el hambre es mediante la asistencia humanitaria, la Parte interesada (en el marco de un conflicto armado no internacional) tiene la obligación de autorizar tales acciones, entendiendo de que si no lo hace, tal rechazo equivaldría a una violación de la regla que prohíbe el uso del hambre como método de combate (artículo 14 Protocolo Adicional II).

Asimismo, ZIEGLER entiende que rechazar la autorización de la ayuda humanitaria que pretenda el reparto de alimentos, supondría la violación del derecho fundamental a estar libre de hambre si finalmente los civiles mueren a causa de no recibir esa asistencia alimentaria⁶⁴⁴.

En el marco de los conflictos armados no internacionales además de exigirse el consentimiento del Estado para la llevanza de acciones de socorro (cuando la población esté desabastecida), nos encontramos con otro aspecto que difiere de los conflictos armados internacionales. A diferencia del DIH aplicable a los conflictos armados internacionales, ninguna disposición aborda específicamente la cuestión de si las Altas Partes Contratantes, distintas de las que son parte en un conflicto armado no internacional, tienen la obligación de permitir y facilitar el paso rápido y sin obstáculos de los envíos de socorro. Podría argumentarse, al menos tentativamente, que esto puede considerarse obligatorio sobre la base del componente de diligencia debida consagrado en el artículo 1 común (“asegurar el respeto de los Convenios”). En cualquier caso, cuando una organización humanitaria solo puede llegar a sus beneficiarios cruzando el territorio de un Estado en particular, el espíritu humanitario en que se basan los Convenios sugiere una expectativa legítima de que ese Estado no abuse de sus derechos soberanos.

De todos modos, podría argumentarse que los Estados tienen el deber de cooperar para promover el respeto universal a los derechos humanos

⁶⁴³ CICR, Comentario del Comité Internacional de la Cruz Roja, Convenio de Ginebra I, Artículo 3, *Op.Cit.*, apartado 838.

⁶⁴⁴ ZIEGLER, J. (et al.), “The Right to Food in Situations of Armed Conflict”, *Op.Cit.*, p. 105.

y la efectividad a tales derecho, según la Resolución 2625 (XXV) de 24 de octubre de 1970⁶⁴⁵. Esta Resolución, adoptada por consenso, de la Asamblea General ha sido señalada por la Corte Internacional de Justicia como “un texto que proporciona indicación de la *opinio iuris* (de los Estados) sobre el Derecho Internacional consuetudinario”⁶⁴⁶.

En este sentido, a pesar de no haber referencia, en el marco del conflicto armado no internacional, a disposiciones que hagan referencia a la obligación de permitir y facilitar el paso rápido y sin obstáculos de los envíos de socorro, entendemos que esta obligación existe sobre la base del derecho internacional consuetudinario referente a las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados. Si la población civil está insuficientemente abastecida, en el marco de un conflicto armado no internacional, y el Estado no puede abastecerla, poniéndose en peligro los derechos humanos fundamentales (tales como el derecho fundamental a estar libre de hambre), entendemos que cualquier Estado, aunque no participe en las hostilidades, debe cooperar, permitir y facilitar el paso rápido y sin obstáculos a los envíos de socorro proporcionados para esa población.

4.3 LA PROTECCIÓN DE CIERTOS GRUPOS ESPECÍFICOS

Los grupos específicos a los que se va a hacer alusión en este apartado forman parte del grupo de los no combatientes, como la población civil en general, pero las disposiciones específicas que rigen su seguridad alimentaria son algo más peculiares debido a su condición de prisioneros de guerra, o al régimen de ocupación o al internamiento al que se pueden ver sometidos⁶⁴⁷.

⁶⁴⁵ “Los Estados deben cooperar para promover el respeto universal a los derechos humanos, y a las libertades fundamentales de todos y la efectividad de tales derechos y libertades, y para eliminar todas las formas de discriminación racial y todas las formas de intolerancia religiosa”. UN Doc., Resolución 2625 (XXV), 24 de octubre de 1970 “Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referente a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas”.

⁶⁴⁶ CIJ, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, *Op.Cit.*, par. 191.

⁶⁴⁷ Las categorías incluyen prisioneros de guerra, internados civiles y detenidos. También existen disposiciones especiales para mujeres y niños. En concreto, las madres y las mujeres

LA SEGURIDAD ALIMENTARIA DE LOS PRISIONEROS DE GUERRA

El DIH garantiza la seguridad alimentaria de los prisioneros de guerra al consagrar la obligación general que tiene la potencia detenedora de su mantenimiento gratuito, previendo un régimen detallado de las condiciones alimentarias de estos y reconociendo sus derechos a recibir el excedente de alimentos.

De acuerdo al artículo 15 del III Convenio de Ginebra, relativo al trato debido a los prisioneros de guerra:

“La Potencia detenedora de los prisioneros de guerra está obligada a atender gratuitamente a su manutención y a proporcionarles gratuitamente la asistencia médica que su estado de salud requiera”⁶⁴⁸.

En parecidos términos, esta obligación ya existía en el artículo 4 del Convenio de Ginebra de 27 de julio de 1929⁶⁴⁹, precursor del Tercer Convenio.

Según los comentarios del CICR sobre el artículo 15 del III Convenio de Ginebra, se ha de entender por manutención el suministro de bienes necesarios para la vida y el sostenimiento de la salud física de los

embarazadas gozan de protección especial en virtud del derecho internacional humanitario. Se brinda protección a las mujeres embarazadas en el territorio ocupado. El artículo 89 del IV Convenio de Ginebra dispone que las mujeres deben recibir suplementos nutricionales proporcionales a sus necesidades fisiológicas. Otros artículos cubren la atención especial que debe darse a las mujeres en las operaciones humanitarias. La protección especial que debe otorgarse a las madres es esencial para el respeto del derecho a la alimentación en los conflictos armados. Garantizar una alimentación adecuada para las mujeres en los conflictos armados es protegerlas y proteger la salud futura de sus hijos.

⁶⁴⁸ El artículo 15 se complementa con lo dispuesto por el artículo 16 del III Convenio de Ginebra: “Habida cuenta de las disposiciones del presente Convenio relativas a la graduación así como al sexo, y sin perjuicio del trato privilegiado que puedan recibir los prisioneros de guerra a causa de su estado de salud, de su edad o de sus aptitudes profesionales, todos los prisioneros deberán ser tratados de la misma manera por la Potencia detenedora, sin distinción alguna de índole desfavorable de raza, de nacionalidad, de religión, de opiniones políticas u otras, fundadas en criterios análogos”.

⁶⁴⁹ Según el cual “The detaining Power is required to provide for the maintenance of prisoners of war in its charge”.

prisioneros⁶⁵⁰, por lo que la alimentación entra de lleno en el marco del deber de manutención de la Potencia detenedora⁶⁵¹. Esta obligación de la Potencia detenedora tiene un carácter absoluto y no puede ser atenuada por la posible ayuda de socorro que recibiesen los prisioneros de parte de su Estado de origen o de organizaciones humanitarias imparciales⁶⁵².

El alcance de la obligación de alimentar a los prisioneros de guerra puede encontrar tensiones por un lado, con las diferentes demandas de las tropas y, por otro lado, con el hecho de que a veces la Potencia detenedora tiene dificultades para conseguir sus propios suministros alimentarios⁶⁵³.

La cuestión que cabe plantear es la de si la Potencia detenedora puede invocar legítimamente la imposibilidad de proporcionar a los prisioneros de guerra la manutención mínima requerida en el Convenio III. Según el CICR, a esta cuestión habría que responder de forma negativa, en el entendido de que si la Potencia detenedora no puede o no cumple con sus obligaciones de manutención, debe renunciar a detener a los prisioneros. Esto nos lleva a plantearnos otra cuestión: en caso de incumplimiento de la obligación de manutención ¿la Potencia detenedora estará obligada a devolver a estos prisioneros a la Potencia de la que dependen? Esta solución sería ciertamente la mejor si se pudiera considerar el final de las hostilidades en un futuro cercano; de lo contrario, se debería considerar la detención de prisioneros en una Potencia neutral, de

⁶⁵⁰ CICR, Comentario de Comité Internacional de la Cruz Roja, artículo 15, Convenio III, disponible en: https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/COM/375-590019?OpenDocument&xp_articleSelected=590019, consultado el 9 de mayo de 2020. En Inglés se establece: "Maintenance must be understood to mean the supply of what is necessary for the life and continuing physical health of prisoners of war"; en Francés: "Il faut entendre, par entretien, la fourniture des choses nécessaires à la vie et au maintien en bonne santé des prisonniers".

⁶⁵¹ Como así se desprende del artículo 26 del III Convenio de Ginebra.

⁶⁵² CICR, Comentario de Comité Internacional de la Cruz Roja, artículo 15, Convenio III, *Op.Cit.*

⁶⁵³ CICR, Comentario de Comité Internacional de la Cruz Roja, artículo 26, Convenio III, disponible en: <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?action=openDocument&documentId=8F039E404F277272C12563CD004262EE>, consultado el 9 de mayo de 2020.

conformidad con el artículo 111 del III Convenio de Ginebra⁶⁵⁴. Pero no hay una obligación de ello en la medida en que dicho artículo emplea la expresión “harán lo posible (la Potencia detentora y la Potencia neutral) por concertar acuerdos que permitan el internamiento de prisioneros de guerra en el territorio de la Potencia neutral”.

El artículo 26 de la Convención III complementa lo establecido por el artículo 15 al establecer una regulación específica de las garantías de seguridad alimentaria de los prisioneros de guerra⁶⁵⁵. En este sentido, esta disposición trata de definir el régimen alimentario de los prisioneros de guerra, determinando, en detalle, sus raciones diarias básicas de alimentos, que deben ser suficientes en cantidad, calidad y variedad, “para mantener a los prisioneros en buen estado de salud e impedir pérdidas de peso o deficiencias nutritivas”.

Al determinar esta ración diaria básica, la Potencia detenedora también tendrá en cuenta el régimen alimenticio al que estén acostumbrados los prisioneros⁶⁵⁶. Esta, además, debe proporcionar a los prisioneros de

⁶⁵⁴ Según el artículo 111 del III Convenio de Ginebra: “la Potencia detenedora, la Potencia de la que dependan los prisioneros de guerra y una Potencia neutral aceptada por esas dos Potencias harán lo posible por concertar acuerdos que permitan el internamiento de los prisioneros de guerra en el territorio de dicha Potencia neutral hasta el cese de las hostilidades”.

⁶⁵⁵ El Artículo 7, párrafo 2, del Reglamento de la Haya ya establecía el principio de tratar a los prisioneros de guerra “en las mismas condiciones que las tropas del gobierno que los capturó”. En relación a las cuestiones alimentarias, esta obligación se hizo más explícita por el artículo 11 del Convenio de 27 de julio de 1929, que establecía que: “The food ration of prisoners of war shall be equivalent in quantity and quality to that of the depot tropas”. No obstante la disposición del artículo 11 no fue del todo satisfactoria en la medida en que en algunos ejércitos, los depósitos de las tropas no existían y, por lo tanto, no se podía hacer la comparación. Además, la alimentación que recibían las tropas podían ser muy diferentes a la alimentación a la que estaban acostumbrados los prisioneros. Esta dificultad surgió en particular en el Lejano Oriente, donde las tropas europeas encontraron muy difícil acostumbrarse a la dieta de las fuerzas locales. Véase: Final Record of the Diplomatic Conference of Geneva of 1949, vol. IIA, p. 257. Estos motivos dieron lugar a que se incluyese en el artículo 26 del III Convenio de Ginebra la expresión “se tendrá en cuenta el régimen alimenticio al que estén acostumbrados los prisioneros”.

⁶⁵⁶ Durante la Segunda Guerra Mundial, los prisioneros de guerra no siempre pudieron acostumbrarse a la ración suministrada por Potencia detenedora. El párrafo primero del artículo 26 señala expresamente el hecho de que la Potencia detenedora proporcione una ración básica alimentaria que sea acorde a los hábitos o costumbres alimentarias de los

guerra que realicen un trabajo determinado aquellos suplementos alimentarios necesarios para poder desempeñar las tareas que se les encomienden. Asimismo, la Potencia detenedora tiene el deber de suministrar agua potable suficiente a los prisioneros de guerra.

El cumplimiento, con estas condiciones, de la ración básica puede ser vigilado mediante el control del estado de salud de los prisioneros por las inspecciones médicas que, según el artículo 31 del III Convenio, tienen lugar al menos una vez al mes⁶⁵⁷. Este tipo de vigilancia médica y su organización debe ser llevado a cabo por la Potencia detenedora, que es responsable de aplicar la Convención, y también podría ser llevado a cabo por la Potencia protectora, como parte de los deberes generales que le asigna el artículo 8 del III Convenio.

La Potencia detenedora está obligada a mantener a los prisioneros de guerra, con estas condiciones mencionadas, independientemente de los suministros de alimentos que puedan recibir de fuentes externas⁶⁵⁸. Por lo tanto, esta obligación de la Potencia detenedora debe proporcionarse en su totalidad y en todas las circunstancias, con independencia de la posible ayuda externa recibida. En el caso de que los prisioneros reciban suministros adicionales por fuentes externas, sería difícil determinar cuál habría sido su estado de salud y nutrición si sólo hubieran recibido la ración básica por la Potencia detenedora. Podría, entonces, hacerse una comparación con aquellos prisioneros que, por el motivo que sea, no hayan recibido esos suministros adicionales.

prisioneros. Imagínense en el caso de que un prisionero sea musulmán y no coma carne, atiendo al artículo 26 en principio la Potencia detenedora no debería servirle carne como parte de la ración básica, en situaciones normales. Es por ello que en el propio artículo 26 se establece que los prisioneros puedan trabajar en las cocinas para preparar sus raciones diarias.

⁶⁵⁷ Artículo 31 III Convenio, relativo a las Inspecciones médicas: "Al menos una vez al mes, se efectuarán inspecciones médicas de los prisioneros. Incluirán el control y el registro del peso de cada prisionero. Tendrán por objeto, en particular, el control del estado general de salud y de nutrición, el estado de limpieza, así como la detección de enfermedades contagiosas, especialmente tuberculosis, paludismo y enfermedades venéreas".

⁶⁵⁸ Por ejemplo, los prisioneros tienen derecho a recibir, por vía postal o por cualquier otro medio, paquetes individuales o colectivos que contengan, en especial, alimentos, ropa, medicamentos y objetos para el culto (Artículo 72 III Convenio).

En otro orden de ideas, hay que señalar que el propio artículo 26 del III Convenio establece una suerte de cooperación, en la medida de lo posible, de parte de los prisioneros para la preparación de sus raciones diarias en las cocinas⁶⁵⁹.

Hay que apuntar también que, en cualquier caso, las medidas disciplinarias colectivas que se fundamenten en la no distribución de la ración básica de alimentos están formalmente prohibidas por el artículo 26 del III Convenio. El propósito de esta disposición es evitar cualquier situación en la que a los prisioneros de guerra se les pueda negar su acceso a los alimentos incluso cuando hayan sido sancionados por mala conducta o por cualquier otra ofensa. Esta prohibición está íntimamente relacionada con la establecida en el artículo 89 del III Convenio, según la cual “los castigos disciplinarios no serán, en ningún caso, peligrosos para la salud de los prisioneros de guerra”.

LA SEGURIDAD ALIMENTARIA DE LA POBLACIÓN CIVIL EN LOS TERRITORIOS OCUPADOS

El DIH protege la seguridad alimentaria de la población civil en los territorios ocupados mediante la imposición, de un lado, del deber de la Potencia ocupante⁶⁶⁰ de asegurar el abastecimiento de la población civil

⁶⁵⁹ Artículo 26 párrafo 2: “Los prisioneros participarán, en la medida de lo posible, en la preparación de los ranchos; para ello, podrán ser empleados en las cocinas. Se les facilitarán, además, los medios para preparar por sí mismos los suplementos de comida de que dispongan”.

⁶⁶⁰ Dado que en este apartado nos planteamos las obligaciones, con respecto a las cuestiones alimentarias, que tiene la Potencia ocupante, es necesario aclarar qué se entiende por ocupación. De conformidad con el artículo 42 del Reglamento de la Haya de 1907, un territorio se considera ocupado cuando se encuentra colocado de hecho bajo la autoridad del ejército enemigo, y la ocupación se extiende a los territorios donde esa autoridad esté establecida y en condiciones de ejercerse. Según esta definición podemos ver que para que se produzca una ocupación deben darse dos condiciones: primera, que el ocupante ejerza un control efectivo sobre el territorio; segunda, que esta intervención no haya sido aprobada por el legítimo soberano. La Corte Internacional de Justicia entiende que el control efectivo se hace evidente como consecuencia de la sustitución de poderes. Véase: CIJ, Asunto sobre las actividades armadas en el territorio del Congo, Fallo de 19 de diciembre de 2005, para. 173.

Esto se produce o bien cuando el gobierno destituido no puede ejercer su autoridad, o bien cuando la potencia ocupante está en condiciones de ejercer su propio poder. No obstante, en la práctica la noción de ocupación puede ser difícil de determinar. El ejemplo de Gaza lo

en caso de insuficiencia de recursos, y por otro, las restricciones de la Potencia ocupante en relación con la posibilidad de requisar alimentos. También garantiza el derecho de las Potencias protectoras a verificar el estado de las provisiones de alimentos en los territorios ocupados.

Según el artículo 55 del IV Convenio de Ginebra:

“En toda la medida de sus recursos, la Potencia ocupante tiene el deber de abastecer a la población en víveres y productos médicos; deberá, especialmente, importar víveres, medicamentos y cualquier otro artículo necesario cuando sean insuficientes los recursos del territorio ocupado”.

La Potencia ocupante tiene, por tanto, el deber de garantizar, en la medida de sus recursos, el suministro alimentario de la población civil del territorio ocupado, asegurando el abastecimiento de víveres y productos médicos⁶⁶¹. Si es necesario, debe importar alimentos cuando los recursos alimentarios del territorio ocupado resulten insuficientes. La regla de que la Potencia ocupante es responsable de los suministros alimentarios coloca a esa Potencia bajo la obligación de mantener, en un nivel razonable, las condiciones materiales bajo las cuales vive la población del territorio ocupado. La inclusión en el artículo 55 de la expresión “en toda la medida de sus recursos” muestra, sin embargo, que los autores

manifiesta. En este caso hay posturas divergentes: mientras que el Secretario General de Naciones Unidas considera que la ocupación de la Franja de Gaza no ha cesado con la retirada de las tropas israelíes en 2005, ya que sería posible afirmar que Israel ha continuado ejerciendo control efectivo a distancia, otra parte de la doctrina entiende que la capacidad de la potencia ocupante para imponer su autoridad requiere su presencia en el territorio que controla. Véase: UN Doc., A/61/470, 27 september 2006, Situation of Human Rights in the Palestinian Territories Occupied Since 1967, para.7; VITÉ S., “Tipología de los conflictos armados en el derecho internacional humanitario: conceptos jurídicos y situaciones reales”, *International Review of the Red Cross*, N°873, 2009, p.17.

⁶⁶¹ La anterior regulación de la Haya de 1907 sólo fijaba el deber de la potencia ocupante de garantizar, en la medida de lo posible, el orden público y la seguridad. Véase: CICR, Annex to The Convention: Regulations Respecting the Laws and Customs of War on Land - Section III: Military Authority over the territory of the hostile State – Regulations, Art. 43: “The authority of the legitimate power having in fact passed into the hands of the occupant, the latter shall take all the measures in his power to restore, and ensure, as far as possible, public order and safety, while respecting, unless absolutely prevented, the laws in force in the country”. Mientras que en virtud del artículo 55 del IV Convenio de Ginebra la Potencia ocupante está obligada a garantizar, en la medida de lo posible, los alimentos y suministros médicos de la población.

del Convenio no pasaron por alto las dificultades materiales con las que una Potencia ocupante puede enfrentarse en tiempos de guerra (problemas financieros, de transporte, de abastecimiento de sus propias tropas, etc.). Lo que quiere decir esa expresión es que la Potencia ocupante está obligada a utilizar todos los medios a su disposición para garantizar el suministro de alimentos y medicamentos, y otros bienes necesarios para la supervivencia, a la población del territorio que ocupa⁶⁶². Podemos apreciar en este sentido una obligación de comportamiento (utilización de todos los medios disponibles para ese fin).

En estos mismos términos, la Resolución 1472 de 2003 del Consejo de Seguridad⁶⁶³, aprobada por unanimidad, recordó las obligaciones que tenían las fuerzas de la coalición comprometidas en Irak como potencia ocupante. En esta Resolución también se recordó las obligaciones relacionadas con la asistencia humanitaria previstas en los Convenios de Ginebra, que se analizaron anteriormente.

Las disposiciones del artículo 55 deben leerse conjuntamente con el artículo 59 del IV Convenio⁶⁶⁴, que fija la obligación que tiene la Potencia ocupante de aceptar las acciones de socorro, llevadas a cabo por un organismo humanitario imparcial, cuando la población del territorio ocupado o parte de la misma esté insuficientemente abastecida. Por tanto, si la potencia ocupante no dispone de recursos o capacidad suficientes para abastecer a la población civil en alimentos, medicamentos y otros bienes indispensables para su supervivencia, tiene que autorizar la ayuda

⁶⁶² CICR, Comentario del Comité Internacional de la Cruz Roja, artículo 55, Convenio IV, disponible en: <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?action=openDocument&documentId=B11A237E0C281E5DC12563CD0042C7FF>, consultado el 9 de mayo de 2020.

⁶⁶³ UN Doc., S/RES/1472 (2003), 28 de marzo de 2003, disponible en: [https://undocs.org/es/S/RES/1472%20\(2003\)](https://undocs.org/es/S/RES/1472%20(2003)), consultado el 9 de mayo de 2020.

⁶⁶⁴ “Cuando la población de un territorio ocupado o parte de la misma esté insuficientemente abastecida, la Potencia ocupante aceptará las acciones de socorro en favor de dicha población, facilitándolas en toda la medida de sus medios. Tales operaciones, que podrán emprender, sea Estados sea un organismo humanitario imparcial, como el Comité Internacional de la Cruz Roja, consistirán, especialmente, en envíos de víveres, artículos médicos y ropa”.

humanitaria de socorro de un organismo humanitario imparcial o de otros Estados.

Junto a la obligación de suministrar alimentos y el deber de autorizar las acciones de socorro cuando no pueda suministrarlos, hay que sumar las restricciones que tiene la Potencia ocupante para requisar alimentos a la población civil.

Según lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 55 de la Convención IV:

“la Potencia ocupante no podrá requisar víveres, artículos o suministros médicos que haya en territorio ocupado nada más que para sus tropas y su personal de administración; habrá de tener en cuenta las necesidades de la población civil. A reserva de lo estipulado en otros convenios internacionales, la Potencia ocupante deberá tomar las medidas adecuadas para que toda requisa sea indemnizada en su justo precio”.

Lo que supone este apartado del artículo 55 es que la Potencia ocupante sólo puede realizar requisas en especie, como los alimentos, cuando sean destinadas para sus tropas o su personal de administración. En estos casos, las requisas son consideradas como una forma de expropiación y están sujetas al posterior justiprecio. En todo caso, la Potencia ocupante deberá tener en cuenta las necesidades de la población, es decir, las requisas deben ser proporcionales a los recursos del territorio ocupado. De hecho, se considera como infracción grave del IV Convenio de Ginebra, la “apropiación de bienes no justificadas por necesidades militares y realizadas a gran escala de modo ilícito y arbitrario” (Artículo 147). En este sentido, se puede deducir que quedan prohibidas, por tanto, las requisas a una escala extensiva que no estén destinadas a las tropas o al personal de administración de la Potencia ocupante⁶⁶⁵.

Para garantizar que estas obligaciones mencionadas sean cumplidas por la Potencia ocupante, el IV Convenio de Ginebra otorga el derecho de verificar el estado del suministro de alimentos en territorios ocupados a las Potencias Protectoras. De acuerdo al párrafo 3 del artículo 55 del IV Convenio:

⁶⁶⁵ CICR, Comentario del Comité Internacional de la Cruz Roja, artículo 55, Convenio IV, *Op.Cit.*

“las Potencias protectoras podrán siempre verificar sin trabas el estado del aprovisionamiento en víveres y medicamentos en los territorios ocupados, a reserva de las restricciones temporales que imperiosas necesidades militares puedan imponer”.

Esta verificación libremente llevada a cabo por un agente neutral es una salvaguardia valiosa para la población del territorio ocupado. La asistencia brindada por las Potencias protectoras no se limita a la mera supervisión; puede extenderse a las medidas adoptadas por las autoridades de ocupación sobre la garantía de los suministros alimentarios y médicos de la población; o a la prestación de sus buenos oficios en materia de importación de alimentos y medicamentos, acciones que están en conformidad con su misión general en virtud del artículo 9 del IV Convenio de Ginebra⁶⁶⁶.

La única reserva sobre esta actividad de supervisión de las Potencias protectoras se puede producir por las “imperiosas necesidades militares” de la Potencia ocupante. Es decir, la supervisión de las Potencias protectoras sólo podría suspenderse por tiempo limitado y como medida excepcional ante necesidades militares urgentes de la Potencia ocupante. Esta suspensión no puede ser de naturaleza general o permanente, ya que eso haría que la regla relativa a la verificación o supervisión de las Potencias protectoras sea inoperante.

LA SEGURIDAD ALIMENTARIA DE LOS INTERNADOS

El internamiento o la residencia forzosa de las personas protegidas⁶⁶⁷ no podrá ordenarse más que si la seguridad de la Potencia en cuyo poder estén lo hace absolutamente necesario.

⁶⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁶⁷ Las personas protegidas por el IV Convenio son aquellas que, en un momento dado y de cualquier manera, se encuentran, en caso de conflicto u ocupación, en manos de una Parte en conflicto o de la Potencia ocupante de la cual no son nacionales. Los nacionales de un Estado que no está obligado por el Convenio no están protegidos. Los nacionales de un Estado neutral que se encuentren en el territorio de un Estado beligerante y los nacionales de un Estado beligerante no se considerarán personas protegidas mientras que el Estado del que son nacionales tenga una representación diplomática normal en el Estado en cuyas manos se encuentren son.

Si la Potencia en cuyo poder estén las personas protegidas no considera que las otras medidas de control mencionadas en el Convenio IV sean suficientes, las medidas de control más severas a las que podrá recurrir serán la residencia forzosa o el internamiento⁶⁶⁸.

Aplicando las disposiciones del párrafo segundo del artículo 39 del IV Convenio, en el caso de personas obligadas a abandonar su residencia habitual en virtud de una decisión que las obligue a la residencia forzosa en otro lugar, la Potencia detenedora se atenderá, sin restricción alguna, a las reglas relativas al trato debido de las personas protegidas (Sección II, Título III del IV Convenio). Es decir, si las medidas de control impiden a la persona protegida ganarse la subsistencia, por ejemplo porque por razones de seguridad no pueda encontrar un trabajo remunerado en condiciones razonables, será la Potencia en cuyo poder esté la que tiene que satisfacer sus necesidades y la de las personas a su cargo.

Para la manutención de los internados, el artículo 81 del IV Convenio establece que:

“las Partes en conflicto que internen a personas protegidas están obligadas a atender gratuitamente a su manutención y a proporcionarles la asistencia médica que su estado de salud requiera. Correrá por cuenta de la Potencia detenedora la manutención de las personas que dependen de los internados, si carecen de medios suficientes de subsistencia o no pueden ganarse la vida por sí mismas”.

La obligación de manutención de los internados en lo que respecta a su alimentación aparece detallada en el artículo 89 del citado Convenio, redactado en términos similares al artículo 26 de la Convención III, que definía el régimen alimentario de los prisioneros de guerra.

En este sentido, los internados deben recibir una ración alimentaria diaria suficiente en cantidad, calidad y variedad para mantenerlos en buen estado de salud e impedir que sufran trastornos por carencia de nutrición. En esta ración diaria se tendrá también en cuenta el régimen

⁶⁶⁸ Artículo 41 del IV Convenio.

El régimen de internamiento o residencia forzosa está regulado en los artículos 42, 68, 78 del IV Convenio de Ginebra.

alimenticio al que estaban acostumbrados los internados antes de serlo⁶⁶⁹. En este sentido, los internados pueden recibir medios para condimentar ellos mismos los suplementos de alimentación de que dispongan. Asimismo, se les garantizará el agua potable.

La Potencia en cuyo poder estén los internados, debe tener en cuenta la situación particular de determinadas categorías de internos, como por ejemplo las mujeres embarazadas y lactantes o los niños menores de quince años. Estos recibirán suplementos de alimentación proporcionados a sus necesidades fisiológicas. Asimismo, los internados que realicen trabajos recibirán un suplemento de alimentación proporcionado a la naturaleza del trabajo que efectúen.

En los conflictos de carácter no internacional tampoco se ignora el régimen alimenticio de las personas privadas de libertad por razones del conflicto, ya sea por régimen de internamiento o detención. Así pues el artículo 5 del Protocolo II establece que estas personas privadas de libertad, ya estén internadas o detenidas, recibirán en la misma medida que la población local, alimentos y agua potable⁶⁷⁰ y disfrutarán de garantías de salubridad e higiene y de protección contra los riesgos del clima y los

⁶⁶⁹ La referencia a la necesidad de que la ración diaria de los internados sea acorde a sus gustos alimentarios y costumbres, se explica en el Comentario que el Comité Internacional de la Cruz roja hace al artículo 89 del IV Convenio, en concreto cita el ejemplo de las quejas recibidas por los internados japoneses y estadounidenses en relación a la ración diaria que recibían. Así pues el Comité establece que: "Visits to internees' camps had shown how necessary it was for the food to be in accordance with the national tastes of the internees. In the United States, Japanese complained that their food was cooked according to the American taste and that they only had rice eighteen times a month, whereas Americans imprisoned in Japan suffered from inadequate rations, although they were equivalent to the normal rations of the Japanese population".

⁶⁷⁰ Aunque los alimentos y el agua parecen ser los elementos más esenciales, la higiene, la salud y la protección contra los rigores del clima también son factores importantes para la supervivencia humana; la autoridad detenedora debe, por lo tanto, encargarse de ellos. La falta de agua, el drenaje defectuoso o la humedad pueden causar enfermedades y epidemias. La ventilación inadecuada, la falta de luz solar o de luz en general también pueden hacer que un lugar no sea saludable y afecte la salud. Otros factores, como la ausencia de desinfectantes antiparasitarios, pueden ser otros elementos decisivos en el campo de la salud y la higiene. La lista del artículo 5. 1 del Protocolo II no es exhaustiva, pero ofrece algunos ejemplos de factores que deben tenerse en cuenta para garantizar la higiene y las condiciones saludables en los lugares de detención.

peligros del conflicto armado. Estarán autorizadas también a recibir socorros individuales o colectivos⁶⁷¹.

El objetivo del apartado 1 del artículo 5 del Protocolo II es garantizar que las personas privadas de libertad tengan los requisitos mínimos esenciales: alimentos, agua potable, higiene y alojamiento. Esto se inspira en los Artículos 22, 26, y 27 del Convenio III, y en los Artículos 85, 89 y 90 del Convenio IV.

La autoridad de detención es responsable, por tanto, de los detenidos o internados. Debe proporcionarles los medios necesarios para la supervivencia. Esto es ampliamente reconocido, pero el problema surge aquí del hecho de que, el artículo 5 del Protocolo II establece que estas personas “recibirán, en la misma medida que la población local, alimentos y agua potable” y, como sabemos, en situaciones de conflicto armado interno, la población local generalmente vive en condiciones muy difíciles. De todos modos, adoptar una medida que fuera demasiado onerosa y que resultase imposible de aplicar tampoco hubiera tenido sentido. No obstante, la obligación de la autoridad detenedora sigue siendo absoluta, pero su contenido varía según las condiciones de vida que prevalezcan en la zona.

4.4 LAS VIOLACIONES GRAVES EN DERECHO INTERNACIONAL PENAL DE LAS NORMAS DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO QUE PROTEGEN LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

Además de las disposiciones específicas, a lo largo del recorrido por los cuatro Convenios de Ginebra y los dos Protocolos Adicionales, que regulan específicamente aspectos de la seguridad alimentaria de la población civil en general y de grupos específicos en particular (internados, prisioneros de guerra, población civil de territorios ocupados, etc.), el

⁶⁷¹ El permiso para recibir paquetes externos de socorro individuales o colectivos no afecta en modo alguno la obligación establecida en el artículo 15, de proporcionar a los detenidos alimentos, agua potable, etc., por la potencia detenedora. Además, se debe permitir que los detenidos se beneficien de acciones de socorro para la población civil en general, según lo dispuesto en el Artículo 18 del Protocolo Adicional II.

DIH cuenta también con mecanismos complementarios de represión de aquellos actos que violan las disposiciones que protegen el acceso y la disponibilidad de alimentos de la población en períodos de conflicto armado.

A pesar de que existen dudas sobre la efectiva justiciabilidad del Derecho Humano a la Alimentación en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, por su carácter económico, social y cultural y porque su aplicabilidad es progresiva, en el DIH, en cambio, las disposiciones que hacen referencia al acceso y la disponibilidad de los alimentos tienen aplicación inmediata, atendiendo a las gravedad de las circunstancias que provocan los conflictos armados para la población civil en general. Las normas que garantizan la seguridad alimentaria durante los períodos de conflicto armado son normas cuya violación puede dar lugar, simultáneamente, a la responsabilidad penal individual o a una Resolución del Consejo de Seguridad, en el marco del capítulo VII, por la que se tomen medidas obligatorias para evitar que continúen esas violaciones. Por ejemplo, después de haber determinado la existencia de una amenaza a la paz (artículo 39 de la Carta de Naciones Unidas), el Consejo de Seguridad puede adoptar una Resolución y adoptar medidas coercitivas (artículos 41 y 42 de la Carta) para mantener o reestablecer la paz y la seguridad internacionales. El hecho de que un Estado beligerante no permita la asistencia humanitaria o alimentaria en su territorio, cuando esté obligado a ello según el DIH, y acabe produciendo muertes por inanición a la población civil, podría querer decir que estamos ante una amenaza a la paz y la seguridad internacionales. El Consejo de Seguridad puede determinar que existe dicha amenaza y decidir qué medidas se deben tomar. Si recordamos el caso de Somalia, el Consejo determinó que la magnitud de la tragedia humana causada por el conflicto y agravada aún más por los obstáculos que se estaban creando para la distribución de la asistencia humanitaria, constituía una amenaza para la paz y la seguridad internacionales⁶⁷². Debido a ello exigió que todas las partes, movimientos y facciones en Somalia tomaran todas las

⁶⁷² Véase UN Doc. S/RES/794, 3 December 1992, disponible en: <http://www.un.org/Docs/scres/1992/794e.pdf>, consultado el 9 de mayo de 2020.

medidas necesarias para facilitar los esfuerzos de las Naciones Unidas, sus organismos especializados y organizaciones humanitarias para proporcionar asistencia humanitaria urgente a la población afectada⁶⁷³. Cuando el Consejo se refiere a “tomar todas las medidas necesarias”, entendemos que está autorizando incluso el uso de la fuerza, si es necesario, para garantizar que finalmente a la población civil le llegue la asistencia humanitaria. Por consiguiente, si el obstáculo de la asistencia humanitaria agrava la situación del conflicto y esto es determinado por el Consejo como una amenaza a la paz, como sucedió en Somalia, por qué no pensar que una situación de hambruna producida durante el desarrollo de un conflicto armado es de tal magnitud que en sí que podría dar lugar a su calificación como una amenaza a la paz y seguridad internacionales.

Podría pensarse, por tanto, que el derecho fundamental a estar protegido contra el hambre estaría formalmente más protegido en tiempos de guerra que en tiempos de paz, ya que su violación puede dar lugar a la responsabilidad penal individual o a una Resolución del Consejo de Seguridad por la que se adopten medidas coercitivas. Según ALSTON, “las disposiciones del DIH que protegen el acceso a los alimentos son detalladas y gozan del plus de garantía que ofrece esta rama del derecho, debido a su amplia aceptación por la comunidad internacional, por lo que cabe preguntarse por qué los hambrientos no disponen de niveles de protección similares cuando no hay guerra”⁶⁷⁴.

Dado que es posible la criminalización de los actos u omisiones que puedan atentar contra la seguridad alimentaria de las víctimas de guerra, vamos a estudiar y analizar, en este apartado, la cuestión de la calificación de los crímenes y su represión.

Dentro de los mecanismos complementarios de represión de aquellos actos que puedan violar las disposiciones del DIH que protegen la seguridad alimentaria en períodos de conflicto armado, juegan un papel fundamental las disposiciones del Estatuto de la Corte Penal

⁶⁷³ *Ibidem*, para. 2.

⁶⁷⁴ ALSTON P., “International Law and the Human Right to Food”, en ALSTON P. and TOMASEVSKI K., (Eds.), *The Right to Food*, Martinus Nijhoff Publishers, Hague, 1984, p.26.

Internacional⁶⁷⁵ (CPI), adoptado el 1998, el cual sistematiza de forma general los actos que violan el DIH, a partir de los cuales se podría exigir la responsabilidad penal individual, una vez que han fallado los Tribunales internos, incluso la jurisdicción universal⁶⁷⁶.

ACTOS CONSTITUTIVOS DE CRIMEN DE GENOCIDIO

La definición de genocidio⁶⁷⁷, contenida en la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio de 1948, ha sido incorporada palabra por palabra en los Estatutos de los Tribunales Internacionales Penales para la Ex Yugoslavia y Ruanda, así como en el de la CPI. La Convención comienza declarando que el genocidio es un delito de derecho internacional contrario al espíritu y a los fines de las Naciones Unidas⁶⁷⁸, ya sea cometido en tiempo de paz o en tiempo de guerra.

En este sentido, es calificado de genocidio cualquiera de los siguientes actos, mencionados a continuación, cometidos con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso, como tal⁶⁷⁹:

- a) Matanza de miembros del grupo;
- b) Lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo;
- c) Sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial;
- d) Medidas destinadas a impedir los nacimientos en el seno del grupo;

⁶⁷⁵ Antes del establecimiento de la Corte Penal Internacional, ya se habían dado pasos importantes hacia la aplicación del derecho penal internacional mediante el establecimiento de los Tribunales Penales Internacionales para la ex Yugoslavia y Ruanda.

⁶⁷⁶ Véase FERNÁNDEZ SÁNCHEZ P.A., "Naturaleza jurídica de la jurisdicción universal", en *Anuario Hispano-Luso-Americano de derecho internacional*, N° 18, 2007, pp. 333-381.

⁶⁷⁷ La palabra Genocidio deriva del griego "genos", que significa raza o tribu, y del vocablo latino "cide", que significa matar o asesinar.

⁶⁷⁸ Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su Resolución 260 A (III), de 9 de diciembre de 1948. Entrada en vigor: 12 de enero de 1951.

⁶⁷⁹ Artículo II de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio.

e) Traslado por fuerza de niños del grupo a otro grupo

La Convención de 1948 impone a los Estados partes la obligación de “prevenir y sancionar” el genocidio. Las personas acusadas de genocidio deben ser juzgadas por un tribunal competente del Estado en cuyo territorio el acto fue cometido, o ante la Corte Penal Internacional cuando sea competente respecto a los Estados que hayan reconocido su jurisdicción⁶⁸⁰. Hay una tercera posibilidad de enjuiciamiento no mencionada en la Convención: procesamiento por un tercer Estado. Es un hecho bien conocido que cualquier Estado pueda hacer valer su jurisdicción sobre los crímenes de genocidio independientemente de dónde se hayan cometido y sin importar la nacionalidad de los autores y las víctimas. A esto se le llama Jurisdicción Universal⁶⁸¹. En el preámbulo del Estatuto de la Corte Penal Internacional se hace alusión a esta cuestión al afirmar que “es deber de todo Estado ejercer su jurisdicción penal contra los responsables de crímenes internacionales”. La Convención también establece, además de la responsabilidad penal individual por genocidio, la responsabilidad internacional del propio Estado si viola sus obligaciones en virtud de la Convención.

Atendiendo a la definición de Genocidio que nos propone la Convención, vamos a ver cuál sería el acto incriminado, en materia de seguridad alimentaria, que puede dar lugar la responsabilidad penal del autor o autores.

⁶⁸⁰ *Ibidem*, Artículo VII.

⁶⁸¹ El principio de jurisdicción universal se define clásicamente como un principio jurídico que permite o exige que un Estado inicie procedimientos penales respecto de ciertos delitos independientemente de dónde se haya cometido el delito y de la nacionalidad del autor o la víctima. La lógica que subyace detrás de esta noción es que ciertos crímenes son tan dañinos para los intereses de la comunidad internacional que los Estados pueden entablar procedimientos contra el perpetrador, independientemente de la ubicación del crimen y la nacionalidad del perpetrador o de las víctimas. El principio de Jurisdicción universal permite el enjuiciamiento de crímenes internacionales cometidos por cualquier persona en cualquier parte del mundo.

PHILLIPE X, “The principles of universal jurisdiction and complementarity: how do the two principles intermesh?”, *International Review of the Red Cross*, vol. 68 N°862, 2006.

El Estatuto de la CPI, en su artículo 6, apartado c, establece que se entiende por genocidio el sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial. Atendiendo a lo establecido por el Informe de la Comisión Preparatoria del Estatuto de la Corte Penal Internacional, el término “condiciones de existencia” puede incluir la privación deliberada de recursos indispensables para la supervivencia, como los alimentos⁶⁸².

Asimismo, en los Comentarios del Comité Internacional de la Cruz Roja al Protocolo Adicional I se menciona expresamente el uso del hambre (*starvation*, en la terminología del Comentario) como medio para cometer el crimen de genocidio. En este sentido, según el CICR, “una acción destinada a causar hambre constituiría una violación de este Protocolo, pero también podría ser un delito de genocidio si se emprendiera con la intención de destruir, en todo o en parte, un grupo nacional, étnico, racial o religioso, de acuerdo a los términos de la Convención contra el Genocidio”⁶⁸³.

Juristas como ROBINSON, experto en la Convención contra el Genocidio, afirma que “retener o someter a un grupo en un régimen alimentario insuficiente podría conducir a una comisión de genocidio”⁶⁸⁴.

⁶⁸² UN. Doc., PCNICC/2000/1/Add.2, 2 de noviembre de 2000, Informe de la Comisión Preparatoria de la Corte Penal Internacional, Segunda parte, Proyecto de texto definitivo de los Elementos de los Crímenes*, p. 8, disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/724/30/PDF/N0072430.pdf?OpenElement>, consultado el 9 de mayo de 2020. “La expresión “condiciones de existencia” podrá incluir, entre otras cosas, el hecho de privar a esas personas de los recursos indispensables para la supervivencia, como alimentos o servicios médicos, o de expulsarlos sistemáticamente de sus hogares”.

⁶⁸³ CICR, Comentario de Comité Internacional de la Cruz Roja, artículo 54, Protocolo Adicional I, apartado 2097, disponible en: <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/COM/470-750069?OpenDocument>, consultado el 9 de mayo de 2020. Concretamente en el Comentario al artículo 54 del Protocolo Adicional I establece que: “Finally it should be mentioned that an action aimed at causing starvation would constitute a violation of this Protocol, but it could also be a crime of genocide if it were undertaken with intent to destroy, in whole or in part, a national, ethnical, racial or religious group, according to the terms of the Genocide Convention”.

⁶⁸⁴ ROBINSON N., *The Genocide Convention: A Commentary*, Institute of Jewish Affairs, World Jewish Congress, New York, 1960, p.63.

La jurisprudencia del Tribunal Penal Internacional para Ruanda también hace hincapié, en el marco del crimen de genocidio, en los métodos que conducen a la muerte lenta de las víctimas, utilizando la privación de alimentos como ejemplo específico⁶⁸⁵.

Por tanto, hacer padecer hambre a un grupo nacional, étnico, racial o religioso, privándole de los alimentos mínimos necesarios para su supervivencia, a fin de su destrucción física total o parcial, (*actus reus* o acto prohibido)⁶⁸⁶ puede ser enjuiciado como crimen de genocidio atendiendo a lo dispuesto en los artículos II apartado c de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio y 6 apartado c del Estatuto de la Corte Penal Internacional. Los Tribunales Penales Internacionales para Ruanda y para la ex Yugoslavia también emplean esta fórmula en los artículos 2.2 (c) y 4.2 (c) de sus respectivos Estatutos.

El acto incriminado sería “*el sometimiento intencional de un grupo al hambre para provocar su destrucción física, total o parcial*”. Los elementos constitutivos de este crimen de genocidio son los siguientes⁶⁸⁷:

1. “Que el autor haya sometido intencionalmente a una o más personas a ciertas condiciones de existencia (privar deliberadamente los medios indispensables para la supervivencia, en este caso el alimento);
2. Que esa persona o personas hayan pertenecido a un grupo nacional, étnico, racial o religioso determinado;

⁶⁸⁵ Véase: ICTR, Case No. ICTR-96-4-T, 2 September 1998, The Prosecutor versus Jean Paul Akayesu, Judgement, para.506, disponible en: <http://www.un.org/en/preventgenocide/rwanda/pdf/AKAYESU%20-%20JUDGEMENT.pdf> , consultado el 9 de mayo de 2020. “For purposes of interpreting Article 2(2)(c) of the Statute the Chamber is of the opinion that the means of deliberate inflicting on the group conditions of life calculated to bring about its physical destruction, in whole or part, include, inter alia, subjecting a group of people to a subsistence diet, systematic expulsion from homes and the induction of essential medical services below minimum requirements”.

⁶⁸⁶ *Actus reus* significa acto prohibido o acto culpable. En Derecho Penal se emplea la expresión del *actus reus* como el acto u omisión que contiene los elementos físicos o materiales del delito.

⁶⁸⁷ UN. Doc., PCNICC/2000/1/Add.2, 2 de noviembre de 2000, Informe de la Comisión Preparatoria de la Corte Penal Internacional, Segunda parte, Proyecto de texto definitivo de los Elementos de los Crímenes, *Op.Cit.*, p.8.

3. Que el autor haya tenido la intención de destruir, total o parcialmente, a ese grupo nacional, étnico, racial o religioso como tal;
4. Que las condiciones de existencia (en este caso el hecho de privar a esas personas de los recursos indispensables para alimentarse) hayan tenido el propósito de acarrear la destrucción física, total o parcial, de ese grupo;
5. Que la conducta haya tenido lugar en el contexto de una pauta manifiesta de conducta similar dirigida contra ese grupo o haya podido por sí misma causar esa destrucción”.

Cuando hablamos de genocidio, y a diferencia de otros crímenes internacionales, se requiere el elemento de la intención (*mens rea*)⁶⁸⁸ o el dolo especial. Esto es, el dolo especial del crimen de genocidio radica en la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo. Esta exigencia de una intención particular es la que hace la especificidad del delito de genocidio⁶⁸⁹. Esto se puede deducir de los elementos del crimen.

Ahora bien, el Tribunal Penal Internacional para Ruanda pareciera haber limitado en cierta medida la exigencia o requisito de ese dolo específico al afirmar que el perpetrador “knew or should have known that the act committed would destroy, in whole or in part, a group”⁶⁹⁰. Esta matización deja abierta, por tanto, la idea de considerar un *genocidio imprudente*. No obstante, esta idea está en desacuerdo no sólo con la comprensión actual por parte de la doctrina acerca del requisito de *mens rea* para el genocidio sino también con la estándar “prueba del resultado intencionado”, expuesta en otras partes de la sentencia del Tribunal Penal Internacional para Ruanda⁶⁹¹. Por tanto, es poco probable que el

⁶⁸⁸ *Mens rea* es un término latino (que se puede traducir como “mente culpable”) utilizado en el Derecho Penal. La prueba estándar en el derecho anglosajón para determinar la responsabilidad criminal se suele expresar con la frase latina, *actus non facit reum nisi mens sit rea*, que quiere decir “el acto no hace que la persona sea culpable a menos que la mente también lo sea”.

⁶⁸⁹ ICTR, Case No. ICTR-96-4-T, 2 September 1998, The Prosecutor versus Jean Paul Akayesu, Judgement, *Op.Cit.*, para.122.

⁶⁹⁰ *Ibidem*, para.520.

⁶⁹¹ *Ibidem*, paras. 517 a 519.

dolo imprudente sea tenido en cuenta como para que se convierta en prueba aceptada⁶⁹².

Estando así las cosas, parece muy poco probable que la imprudencia, incluso calificada, sea suficiente para dar origen al delito de genocidio. En este sentido, la hipótesis en la cual agentes de un gobierno elaboren y apliquen políticas públicas que causen hambrunas en una región particular del Estado, donde viven por ejemplo minorías, sería insuficiente para determinar el dolo especial del genocidio. En este caso, la política puede ser deliberada sin que el resultado de exterminio de un grupo específico sea querido. Diferente sería el supuesto de que los agentes del gobierno querían exterminar o destruir a un grupo nacional, étnico, racial o religioso específico y con ese fin implantaron políticas de hambre intencionadas.

La intención necesaria para la comisión de un crimen de genocidio no puede presumirse incluso en el caso de que la existencia del grupo esté amenazada. En el caso *Goran Jelisi*, ante el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, se resume bastante claro el requisito del *mens rea* en el genocidio. En este sentido que anteriormente hemos expuesto, el Tribunal afirmó que:

“the intention necessary for the commission of a crime of genocide may not be presumed even in the case where the existence of a group is at least in part threatened. The Trial Chamber must verify whether the accused had the “special” intention which, beyond the discrimination of the crimes he commits, characterises his intent to destroy the discriminated group as such, at least in part”⁶⁹³.

Por otro lado, los grupos específicos que caen bajo protección de la Convención contra el delito de genocidio son delimitados: grupo nacional, étnico, racial o religioso. En este sentido, la intención de destruir, total o parcialmente, al grupo debe ser a causa de sus características étnicas,

⁶⁹² La prueba estándar aceptada es el requisito de *dolus specialis*, un intento muy específico de destruir un grupo en su totalidad o en parte.

⁶⁹³ ICTY, Case No. IT-95-10-T, 14 December 1999, The Prosecutor v. Goran Jelisi, Judgement, para.78, disponible en: <http://www.icty.org/x/cases/jelisi/tjug/en/jel-tj991214e.pdf>, consultado el 9 de mayo de 2020.

raciales o religiosas⁶⁹⁴. Es por ello que la doctrina ha venido considerando que la principal debilidad de la definición jurídica del crimen de genocidio es que los grupos que se protegen son limitados, en el sentido de que la destrucción de grupos políticos, económicos, profesionales y los llamados grupos culturales (“*etnocidio*”) no están incluidos⁶⁹⁵. Los Tribunales también han sido estrictos en sus interpretaciones sobre quién cae dentro de estos grupos⁶⁹⁶. De hecho, el propio Estatuto de la CPI establece específicamente que “la definición de crimen será interpretada estrictamente y no se hará extensiva por analogía”⁶⁹⁷.

La limitación de los grupos protegidos en el crimen de genocidio, así como el requerimiento de un dolo intencional específico, ha hecho que los casos de hambre que pueden ser enjuiciados en el marco de este crimen sean reducidos. En este sentido, las políticas que se llevaron a cabo por Stalin en Ucrania a principios de 1932 y, más tarde, en Camboya por los Jemeres Rojos⁶⁹⁸, cuyos efectos fueron devastadores para toda o parte de la población, parecen escapar a esta calificación jurídica. La razón se debe por considerar que el exterminio de un grupo particular no era pretendido por la aplicación de estas políticas públicas. Sin embargo el hecho de que las regiones afectadas con mayor dureza sean las que a menudo albergan a los grupos de resistencia política más importantes,

⁶⁹⁴ *Ibidem* para.66.

⁶⁹⁵ Véase: MARCUS D., “Famine crimes in international law”, *American Journal of International Law*, vol.97, 2003, pp. 244 y ss. Este autor introduce en este contexto una nueva noción, “prácticas o políticas faminógenas” (“*faminogenic policies*”).

⁶⁹⁶ ICTR, Case No. ICTR-96-3-T, 6 december 1999, p. 27: “The Chamber notes that the concepts of national, ethnical, racial and religious groups have been researched extensively and that, at present, there are no generally and internationally accepted precise definitions thereof. Each of these concepts must be assessed in the light of a particular political, social and cultural context”. Disponible en: http://www.worldcourts.com/ict/eng/decisions/1999.12.06_Prosecutor_v_Rutaganda.pdf, consultado el 9 de mayo de 2020.

⁶⁹⁷ Artículo 22.2 del Estatuto de la Corte Penal Internacional.

⁶⁹⁸ Véase: BASHI S., “Prosecuting Starvation under the Khmer Rouge as a Crime Against Humanity”, Northwestern University School of Law, 2008.

como sucedió en Ucrania, (*Holodomor*)⁶⁹⁹ y en Etiopía⁷⁰⁰, plantean interrogantes para determinar si hay o no dolo especial de destrucción de un grupo específico.

ACTOS QUE CONSTITUYEN CRIMEN DE LESA HUMANIDAD

Los crímenes de lesa humanidad han evolucionado considerablemente desde su definición en un artículo del Estatuto del Tribunal Militar Internacional Núremberg (1945) hasta la definición que se hace en el artículo 7 del Estatuto de la CPI.

Originalmente, el término “crímenes de lesa humanidad”⁷⁰¹ designaba a ciertos actos graves de violencia cometidos a gran escala por

⁶⁹⁹ *Holodomor*, que en ucraniano se traduce por “matar de hambre”, es el nombre que recibe la hambruna provocada por Stalin que asoló a Ucrania durante los años 1932 y 1933. Este es fue ejemplo perfecto de cómo los líderes pueden recurrir al hambre como arma cuando la idea de la aniquilación física es poco práctica o indeseable. El objetivo de Stalin era eliminar una clase social y una facción política y lo hizo al darse cuenta de que matar de hambre a una población era una forma mucho más barata y mucho más tranquila de participar en una guerra de clases. Todas las áreas que sufrieron hambre en Ucrania contenían grandes concentraciones de kulaks y nacionalistas que se consideraban un obstáculo para el plan de Stalin de resucitar un imperio ruso políticamente uniforme. Véase: MARCUS D., “Famine crimes in international law”, *American Journal of International Law*, *Op.Cit.*, pp.252-255.

⁷⁰⁰ La hambruna en Etiopía es otro ejemplo de cómo pueden aprovecharse las consecuencias de desastres naturales para conseguir objetivos políticos. Debido a la fuerte sequía, entre 1983 y 1985, la producción de alimentos disminuyó en Kenia, Botsuana, y en Etiopía. Sin embargo, en Kenia no hubo inanición, ya que se estableció un “comité de respuesta a la sequía” para enfrentar la crisis, mientras que el Dergue (la autoridad militar en el poder) manipuló la situación para matar de hambre a poblaciones insurgentes de Tigray y Wolloy y deliberadamente prolongó la hambruna en Etiopía, escondiéndose detrás del escudo del desastre natural. Sin embargo, se ha señalado que, aunque el gobierno etíope poseía un sistema de alerta temprana de sequía y hambruna, no tomó medidas correctivas internamente y rechazó las ofertas de asistencia extranjera. Véase: ZEILER J.E., “Genocide Convention – Intentional Starvation - Ethiopian Famine in the Eritrean War for Independence. The Applicability of the Genocide Convention to Government imposed Famine in Eritrea”, *GA. J. INTL & Comp. L.*, Vol. 19:589, 1989, disponible en: <https://digitalcommons.law.uga.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.es/&httpsredir=1&article=1708&context=gjicl>, consultado el 9 de mayo de 2020; MARCUS D., “Famine crimes in international law”, *American Journal of International Law*, *Op.Cit.*, pp.255 y ss.

⁷⁰¹ “Lesa” significa agraviada, lastimada, ofendida, de ahí que los crímenes de lesa humanidad aludan a actos o hechos que por su naturaleza ofenden, lastiman, agravian a la Humanidad en su conjunto.

individuos, fueran o no agentes del Estado, para un propósito político, ideológico, racial, nacional, étnico o religioso, contra otros individuos en general⁷⁰². Posteriormente, la jurisprudencia de los Tribunales Penales Internacionales para la ex Yugoslavia y Ruanda y el Estatuto de la CPI han suprimido la intención discriminatoria como elemento constitutivo del crimen para considerar que es suficiente que el hecho o la conducta sean cometidos como parte de un ataque generalizado o sistemático contra la población civil y que el actor o perpetrador era consciente de que sus actos se desarrollaban en ese contexto⁷⁰³. Este desarrollo es crucial, ya que implica que las violaciones graves y masivas de los derechos humanos, por cualquier razón, podrían encajar en la calificación de crimen de lesa humanidad.

Asimismo, también ha sido importante el hecho de haber desvinculado los crímenes de lesa humanidad al desarrollo de los conflictos armados; esto es, ya no se requiere que los crímenes de lesa humanidad sean cometidos necesariamente durante los conflictos armados sino que es posible que puedan cometerse en tiempos de paz. Así lo ha entendido la Comisión de Derecho Internacional, en su comentario autorizado al proyecto de código de crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad de 1996⁷⁰⁴, como también la jurisprudencia del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia⁷⁰⁵. En los estatutos del Tribunal

⁷⁰² Para un análisis de la noción de crímenes de lesa humanidad véase: BETTATI M., “Le crime contre l’humanité”, en ASCENSIO H., DECAUX E., et PELLET A., *Réflexions sur la spécificité du crime contre l’humanité*, LGDJ, Paris, 2002, pp.293-317.

⁷⁰³ Véase: MÁRQUEZ CARRASCO M^a.C., “Los elementos específicos de las conductas constitutivas de crímenes contra la humanidad en derecho internacional penal”, *Revista General de Derecho Penal*, N^o. 10, 2008.

⁷⁰⁴ CDI, Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 48.º período de sesiones, documento A/51/10*, 6 de mayo-26 de julio de 1996, para.6, disponible en: http://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/spanish/ilc_1996_v2_p2.pdf consultado el 9 de mayo de 2020. “La definición de crímenes contra la humanidad [...] no incluye el requisito de que el acto se cometa en tiempo de guerra”

⁷⁰⁵ ICTY, Case No.: IT-94-1-A, 15 July 1999, Prosecutor v. Du[Ko Tadi], Judgement, para. 249, disponible en: <http://www.icty.org/x/cases/tadic/acjug/en/tad-aj990715e.pdf>, consultado el 9 de mayo de 2020.

Penal Internacional para Ruanda⁷⁰⁶ y en el de la CPI, el vínculo con un conflicto armado no aparece en absoluto. Este desarrollo es importante, en lo que a nosotros interesa, porque es sabido que muchas hambrunas han sido instigadas o permitidas por los Estados en tiempos de paz (como en Ucrania o Corea del Norte⁷⁰⁷), por lo que se dejaría abierta la posibilidad de incriminar tales actos como crímenes lesa humanidad si se cumplen los requisitos para ello.

Los crímenes de lesa humanidad coinciden en parte con el genocidio y los crímenes de guerra. Se distinguen del genocidio en que los primeros no requieren la intención de “destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso, como tal”, sino que simplemente se lanzan contra un grupo de la población civil en el marco de llevar a cabo una política de violaciones generales y sistemáticas. También son diferentes de los crímenes de guerra en que no se juzgan únicamente en tiempos de guerra, en el marco de un conflicto armado, sino también en tiempos de paz, al igual que el genocidio, como hemos señalado anteriormente⁷⁰⁸.

Según el artículo 7 del Estatuto de la CPI, se entenderá por crimen de lesa humanidad aquellos actos, señalados en dicho artículo, que se comentan como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque. Por “ataque contra una población civil” se entenderá una línea de conducta que implique la comisión múltiple de los actos mencionados en el artículo 7 contra

⁷⁰⁶ Estatuto del Tribunal Penal Internacional para Ruanda, artículo 3: “El Tribunal Internacional para Ruanda tendrá competencia para enjuiciar a los presuntos responsables de los crímenes que se señalan a continuación, cuando hayan sido cometidos como parte de un ataque generalizado o sistemático contra la población civil por razones de nacionalidad o por razones políticas, étnicas, raciales o religiosas”.

⁷⁰⁷ Véase: HOWARD-HASSMANN R.E., “State-Induced Famine and Penal Starvation in North Korea”, *Genocide Studies and Prevention: An International Journal*, Volume 7, Iss. 2: Article 3, 2012.

⁷⁰⁸ Véase: RUEDA FERNÁNDEZ C., *Delitos de derecho internacional: tipificación y represión internacional*, Editorial Bosch, Barcelona, 2001.

una población civil, de conformidad con la política de un Estado o de una organización de cometer ese ataque o para promover esa política⁷⁰⁹.

Los dos requisitos de *actus reus* en el crimen de lesa humanidad pueden identificarse fácilmente. En primer lugar, el autor debe haber cometido, a través de sus acciones, uno de los delitos específicos contenidos en el artículo 7. 1 (a) - (k) del Estatuto de la CPI. En segundo lugar, la acción debe cometerse como parte de un ataque generalizado o ataque sistemático dirigido contra la población civil.

La inclusión de la expresión “generalizado y sistemático”, fue una cuestión controvertida en las negociaciones para la elaboración del Estatuto de la CPI y su significado aún sigue siendo sometido a cuestión. En el caso *Akayesu* (1998) parece proporcionarse una delimitación más concisa⁷¹⁰. En este caso, el Tribunal Penal Internacional para Ruanda estableció que el concepto de “generalizado” puede definirse como una acción a gran escala llevada a cabo de manera colectiva y dirigida contra una multiplicidad de víctimas⁷¹¹. Mientras que el concepto de “sistemático” implica un patrón organizado y regular sobre la base de una política común que involucra recursos públicos y privados sustanciales. No se requiere que esa política deba ser adoptada formalmente como la política de un Estado.⁷¹² Por tanto, el “ataque generalizado” se refiere al número de víctimas de dicho ataque y el “ataque sistemático” supone la existencia de una política o plan organizado para llevarlo a cabo.

⁷⁰⁹ Artículo 7.2 del Estatuto de la CPI.

⁷¹⁰ DEFALCO R.C., “Conceptualizing Famine as a subject of International Criminal Justice: Towards a Modality-Based Approach”, *U. Pa. J. Int'l L.*, Vol. 38:4, 2017, p.1154, disponible en: <https://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1948&context=jil>, consultado el 9 de mayo de 2020.

⁷¹¹ ICTR, Case No. ICTR-96-4-T, 2 September 1998, *The Prosecutor versus Jean Paul Akayesu, Judgement, Op.Cit.*, para.580: “the concept of ‘widespread’ may be defined as massive, frequent, large scale action, carried out collectively with considerable seriousness and directed against a multiplicity of victims”.

⁷¹² *Ibidem*. “The concept of ‘systematic’ maybe defined as thoroughly organised and following a regular pattern on the basis of a common policy involving substantial public or private resources. There is no requirement that this policy must be adopted formally as the policy of a state”.

Por ejemplo, para los casos de hambrunas intencionadas, el requisito de “ataque generalizado” plantea pocos problemas ya que, por definición, las hambrunas suelen afectar a un número significativo de personas. Sin embargo con respecto al requisito de “ataque sistemático” surgen problemas potenciales para determinar si la hambruna intencionada puede considerarse como crimen de lesa humanidad. En este sentido, habría que determinar si estas dos condiciones “ataque generalizado” y “ataque sistemático” se exigen de manera acumulativa o sólo basta con que se lleve a cabo una de esas dos condiciones para la determinación del crimen⁷¹³.

Pareciera, en un primer momento, que el artículo 7.1 del Estatuto de la CPI adopta un criterio de prueba disyuntiva, esto es, que el ataque pueda ser sistemático o generalizado. En este sentido, las hambrunas intencionadas podrían acoger la condición de “ataque generalizado” y considerarse como crimen de lesa humanidad. Sin embargo, el propio artículo 7.2 a) parece imponer en cierta medida una prueba conjuntiva, es decir, impone la necesidad de que el ataque sea “generalizado y sistemático” al dejar establecido lo siguiente: “por ataque contra una población civil se entenderá una línea de conducta que implique la comisión múltiple de actos mencionados en el párrafo 1 contra una población civil, de conformidad con la política de un Estado o de una organización de cometer ese ataque o para promover esa política”

En este sentido se entiende que la “comisión múltiple de actos”, que lleva implícita el criterio “generalizado”, debe llevarse a cabo en el marco de un plan o política del Estado (aunque no sea una política oficial) mediante la que se orqueste o planifique ese ataque contra la población civil. Con ello lo que se está exigiendo es que, de forma acumulativa, el ataque sea orquestado sobre la base de una política común, y además sea generalizado. La tarea del fiscal, por lo tanto, es primero mostrar que los ataques fueron generalizados, y luego que estos ataques estaban conectados por un elemento de “política” o patrón organizado. El peligro de introducir este elemento de “política” es que puede interpretarse como

⁷¹³ DEFALCO R.C., “Conceptualizing Famine as a subject of International Criminal Justice: Towards a Modality-Based Approach”, *Op. Cit.*, p.1158.

un elemento *mens rea* en los elementos de *actus reus*. Esto, por tanto, excluye las hambrunas cometidas “imprudentemente” para que sean calificadas como crimen de lesa humanidad. Atendiendo a ello, es necesario, en definitiva, que los crímenes de hambre deban ser parte de un plan deliberado del Estado para exterminar a los ciudadanos, por lo que tendría poco sentido decir que un gobierno ha implementado “imprudentemente” una política calculada para aniquilar a los ciudadanos a través de la hambruna⁷¹⁴.

Entre los actos mencionados en el artículo 7 se hace referencia al exterminio⁷¹⁵. Según los términos del Estatuto de la CPI, por exterminio se entiende “la imposición intencional de condiciones de vida, entre otras, la privación del acceso a alimentos⁷¹⁶ o medicinas, entre otras, encaminadas a causar la destrucción de parte de una población”⁷¹⁷ Por tanto, el Estatuto de Roma incluye explícitamente la privación del acceso a los alimentos y medicinas como acciones o conductas que pueden comprender el *acto reus* de exterminio.

En este sentido, en lo que a nosotros nos interesa, el crimen quedaría formulado como: *acto de privar intencionadamente del acceso a alimentos a la población, con el objetivo de causar su destrucción completa o parcial, de conformidad con la política de un Estado y con conocimiento de dicha*

⁷¹⁴ BUTLER D., “Enforced Starvation: Exploring Individual Criminal Responsibility for State-Induced Famines”, HUM. RTS. L. COMMENT, 2007, pp.17-18.

⁷¹⁵ *Ibidem*, Artículo 7.1b.

⁷¹⁶ Subrayado de la autora.

⁷¹⁷ Artículo 7.2.b Estatuto de la Corte Penal Internacional.

Según el Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 48.º período de sesiones, “el exterminio es un crimen que, por su naturaleza misma, se dirige contra un grupo de personas. Además, el acto utilizado para cometer el delito de exterminio supone un elemento de destrucción masiva que no se requiere para el asesinato. A este respecto, el exterminio está estrechamente relacionado con el crimen de genocidio, en el sentido de que ambos crímenes se dirigen contra un gran número de víctimas. No obstante, el crimen de exterminio se daría en casos que difieren de los comprendidos en el crimen de genocidio. El exterminio comprende los casos en que se mata a grupos de personas que no comparten características comunes. Se aplica también a casos en que se mata a algunos miembros de un grupo pero no a otros”. UN Doc. CDI, A/CN.4/SER.A/1996/Add.I (Part 2), p.52, disponible en: http://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/spanish/ilc_1996_v2_p2.pdf, consultado el 9 de mayo de 2020.

finalidad. De forma más simple se podría formular como: *exterminio mediante la privación del acceso a los alimentos.*

Los elementos del Crimen de lesa humanidad de exterminio (artículo 7.1b Estatuto de la CPI) son los siguientes⁷¹⁸:

1. “Que el autor haya dado muerte, a una o más personas, incluso mediante la imposición de condiciones de existencia destinadas deliberadamente a causar la destrucción de parte de una población.
2. Que la conducta haya consistido en una matanza de miembros de una población civil o haya tenido lugar como parte de esa matanza.
3. Que la conducta se haya cometido como parte de un ataque generalizado o sistemático dirigido contra una población civil.
4. Que el autor haya tenido conocimiento de que la conducta era parte de un ataque generalizado o sistemático dirigido contra una población civil o haya tenido la intención de que la conducta fuera parte de un ataque de ese tipo”.

Según el Informe de la Comisión Preparatoria de la Corte Penal Internacional, el término “muerte”, en el primer elemento del crimen, puede consistir en diferentes formas de matar, ya sea directa o indirectamente. Asimismo el citado Informe reafirma que la imposición de esas condiciones podría incluir la privación del acceso a alimentos. Por su parte, en el segundo elemento del crimen, la expresión “como parte de” comprendería la conducta inicial en una matanza⁷¹⁹.

En el caso de que, por ejemplo, la privación del acceso a los alimentos en sí no se llevase a cabo sino que lo que se hiciese fuera dar alimentos contaminados o envenenados que maten a largo plazo o por los cuales la población desarrolle enfermedades y muera, ¿cabría la calificación de exterminio en los términos del Estatuto de la CPI? Entendemos que sí en la medida en que, atendiendo al término “muerte” que fija la Comisión Preparatoria, esta se puede producir directamente o indirectamente. Si el consumo de esos alimentos contaminados hace que la

⁷¹⁸ UN. Doc., PCNICC/2000/1/Add.2, 2 de noviembre de 2000, *Op.Cit.*, Proyecto de texto definitivo de los Elementos de los Crímenes*, p. 10.

⁷¹⁹ *Ibidem.*

población desarrolle enfermedades y acabe muriendo, está claro que la muerte se ha producido indirectamente, no mediante la privación directa de alimentos, sino mediante la distribución de alimentos contaminados que provocaron finalmente la muerte. Según los términos del Estatuto de la CPI, la “imposición intencional de condiciones de vida que causen la destrucción de parte de una población” no sólo se puede producir mediante la privación directa del acceso a alimentos, ya se añade la expresión “entre otras” [formas o medios]⁷²⁰. Por tanto, el dar alimentos contaminados, o imagínense por ejemplo el contaminar pozos y bombas de agua⁷²¹, entendemos que podrían suponer condiciones de vida que causen la destrucción de parte de la población y, por tanto, participar de la calificación de exterminio si se dan los otros elementos del crimen.

ACTOS QUE CONSTITUYEN CRIMEN DE GUERRA

El término “crímenes de guerra” hace referencia a las violaciones graves del DIH que conllevan responsabilidad penal individual. Por tanto, debe existir un “nexo obvio” entre un presunto acto delictivo y el conflicto armado para que se pueda calificar como un crimen de guerra⁷²².

Es posible calificar aquellos actos que atentan contra la seguridad alimentaria, durante los conflictos armados, de crímenes de guerra, tanto

⁷²⁰ Véase el Artículo 7.2.b Estatuto de la Corte Penal Internacional.

⁷²¹ Actualmente hay dos órdenes de detención de la CPI sobre el Presidente de Sudán, Omar al-Bashir, en virtud de los artículos 7.1 b (exterminio como crimen de lesa humanidad) y 6c (genocidio mediante el sometimiento intencional a condiciones de existencia que acarreen la destrucción física total o parcial del grupo). Entre otros elementos, la contaminación de pozos y bombas de agua de las aldeas y pueblos de la región de Darfur fueron consideradas por la Fiscalía para la calificación. Véase: CPI, N.º: ICC-02/05-01/09, 12 de julio de 2010, Caso del Fiscal C. Omar Hassan Ahmad Al Bashir (“Omar Al Bashir”), Sala de Cuestiones Preliminares, Documento público, Segunda orden de detención de Omar Hassan Ahmad Al Bashir, p.7, disponible en: https://www.icc-cpi.int/CourtRecords/CR2010_05452.PDF, consultado el 9 de mayo de 2020.

⁷²² ICTY, Case No.: IT-96-21-T, 16 November 1998, Prosecutor v. Zejnir Delalij, Judgement, para. 193, disponible en: http://www.icty.org/x/cases/mucic/tjug/en/981116_judg_en.pdf, consultado el 9 de mayo de 2020.

en el marco de un conflicto armado internacional como no internacional.

Las acciones específicas que socavan la seguridad alimentaria que el Estatuto de la CPI describe como crímenes de guerra son dos: el uso del hambre contra la población civil como método de guerra y el ataque al personal o a los bienes indispensables para la supervivencia (entre ellos incluimos los alimentos) empleados en el marco de una misión de asistencia humanitaria⁷²³.

A) EL USO DEL HAMBRE CONTRA LA POBLACIÓN CIVIL COMO MÉTODO DE GUERRA

El Estatuto de la CPI criminaliza explícitamente el hecho de “hacer padecer intencionalmente hambre a la población civil como método de hacer la guerra, privándola de los objetos indispensables para su supervivencia, incluido el hecho de obstaculizar intencionalmente los suministros de socorro de conformidad con los Convenios de Ginebra”⁷²⁴.

Los elementos constitutivos de este crimen en particular son⁷²⁵:

1. “Que el autor haya privado a personas civiles de objetos indispensables para su supervivencia.

⁷²³ Recientemente el Consejo de Seguridad en su Resolución de 24 de mayo de 2018, adoptada unánimemente, ha *condenado enérgicamente* la práctica de hacer padecer hambre a la población civil como método de guerra en diversas situaciones de conflicto, prohibida por el derecho internacional humanitario. S/RES/2417 (2018), 24 de mayo de 2018, para.5. Asimismo, en la misma Resolución *condena enérgicamente* la denegación ilícita de acceso humanitario y la privación a la población civil de los bienes indispensables para su supervivencia, incluido el hecho de obstaculizar intencionalmente el suministro de socorro para llevar a cabo labores de respuesta a la inseguridad alimentaria originada en situaciones de conflicto armado. *Ibidem*, pára.6.

⁷²⁴ Artículo 8.2b.xxv del Estatuto de la Corte Penal Internacional.

⁷²⁵ INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, “Elements of Crimes”, PrintPartners Ipskamp, The Hague, 2002, p.31, disponible en: <https://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/336923D8-A6AD-40EC-AD7B-45BF9DE73D56/0/ElementsOfCrimesEng.pdf>, consultado el 9 de mayo de 2020. Elementos del crimen en inglés: -The perpetrator deprived civilians of objects indispensable to their survival. -The perpetrator intended to starve civilians as a method of warfare. -The conduct took place in the context of and was associated with an international armed conflict. - The perpetrator was aware of factual circumstances that established the existence of an armed conflict.

2. Que el autor haya tenido la intención de hacer padecer hambre a personas civiles como método de guerra.
3. Que la conducta haya tenido lugar en el contexto de un conflicto armado internacional y haya estado relacionada con él.
4. Que el autor haya sido consciente de circunstancias de hecho que establecían la existencia de un conflicto armado”.

El problema deriva del hecho de que en el Estatuto de la CPI, en el apartado b) del párrafo segundo del artículo 8, (donde se inserta este tipo de crimen de guerra: hacer padecer intencionalmente hambre a la población civil como método de hacer la guerra), se especifica que “se entiende por crimen de guerra [...] “b) Otras violaciones graves de las leyes y usos aplicables en los conflictos armados internacionales⁷²⁶”. Asimismo, en los elementos del crimen se deja establecido que “la conducta haya tenido lugar en el contexto de un conflicto armado internacional”. Esto da a entender que, en principio, los actos constitutivos de crimen de guerra del apartado b no se aplican en el marco de los conflictos armados no internacionales. Y todo ello a pesar de que el Protocolo Adicional II prohíbe, como hemos visto, el uso del hambre como método de guerra (Artículo 14).

Entonces, ¿cabría calificar, como crimen de guerra, el hacer padecer hambre a la población civil cuando esta conducta se lleve a cabo en el marco de un conflicto armado no internacional? Entendemos que sí en la medida en que la práctica de los Estados fija esta prohibición (hacer padecer hambre a la población civil como método de guerra) como una norma de derecho internacional consuetudinario, aplicable tanto en los conflictos armados internacionales como en los no internacionales⁷²⁷. Sólo hay que observar la práctica seguida por los Estados en relación a la denominada (por el Comité Internacional de la Cruz Roja) regla 53: “*Starvation as a Method of Warfare*”. En la base de datos del CICR se puede apreciar cómo esta prohibición se ha convertido en norma

⁷²⁶ Subrayado de la autora.

⁷²⁷ HENCKAERTS J.M., and DOSWALD-BECK L., “El derecho internacional humanitario consuetudinario”, Vol.1, Comité Internacional de la Cruz Roja, Buenos Aires, pp. 2017-211.

consuetudinaria⁷²⁸ a través de su recepción tanto en otros instrumentos internacionales como en los manuales militares de multitud de Estados. Por ejemplo, en España el Código Penal tipifica (en el apartado de los delitos contra la comunidad internacional) y pune la conducta de aquel que en el marco de un conflicto armado “haga padecer intencionadamente hambre a la población civil como método de guerra, privándola de los bienes indispensables para su supervivencia, incluido el hecho de obstaculizar arbitrariamente los suministros de socorro, realizados de conformidad con los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales”⁷²⁹.

Al hilo de estas cuestiones, en 1995, la Sala de Apelaciones del Tribunal Penal para la ex Yugoslavia, en el caso *Tadić*, señaló que las violaciones graves de las disposiciones fundamentales del derecho internacional humanitario pueden considerarse como crímenes de guerra independientemente de que sean cometidas en el marco de un conflicto interno. La Sala sostuvo que para que una violación del derecho humanitario alcance el nivel de crimen de guerra, se deben cumplir cuatro condiciones⁷³⁰:

⁷²⁸ ICRC, IHL DATABASE Customary IHL, Practice Relating to Rule 53. Starvation as a Method of Warfare, disponible en: https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2_rul_rule53, consultado el 9 de mayo de 2020.

⁷²⁹ Artículo 612.8 del Código Penal Español. Ministerio de Justicia, Código Penal y legislación Complementaria Edición actualizada a 6 de septiembre de 2018, disponible en: file:///C:/Users/Adriana/Downloads/BOE-038_Codigo_Penal_y_legislacion_complementaria.pdf, consultado el 9 de mayo de 2020.

⁷³⁰ ICTY, Case No.: IT-94-1-A, 2 octubre 1995, Prosecutor v. Du[Ko Tadi], Decision on the defence motion for interlocutory appeal on jurisdiction, para.94, disponible en: <http://www.icty.org/x/cases/tadic/acdec/en/51002.htm>, consultado el 9 de mayo de 2020. Texto en inglés: (i) the violation must constitute an infringement of a rule of international humanitarian law; (ii) the rule must be customary in nature or, if it belongs to treaty law, the required conditions must be met (see below, para. 143); (iii) the violation must be "serious", that is to say, it must constitute a breach of a rule protecting important values, and the breach must involve grave consequences for the victim. Thus, for instance, the fact of a combatant simply appropriating a loaf of bread in an occupied village would not amount to a "serious violation of international humanitarian law" although it may be regarded as falling foul of the basic principle laid down in Article 46, paragraph 1, of the Hague Regulations (and the corresponding rule of customary international law) whereby "private property must be respected" by any army

- “(i) la violación debe constituir una violación de una norma de derecho internacional humanitario;
- (ii) la norma debe ser de naturaleza consuetudinaria o, si pertenece al derecho de los tratados, deben cumplirse las condiciones requeridas;
- (iii) la violación debe ser grave, es decir, debe constituir un incumplimiento de una norma que protege valores importantes, y la violación debe implicar graves consecuencias para la víctima. Así, por ejemplo, el hecho de que un combatiente se apropie simplemente de una hogaza de pan en una aldea ocupada no equivaldría a una "grave violación del derecho internacional humanitario", aunque puede considerarse que incumple el principio básico establecido en el artículo 46 del Reglamento de la Haya, según el cual la propiedad privada debe ser respetada por cualquier ejército que ocupe un territorio enemigo;
- (iv) la violación de la norma debe implicar, bajo la norma consuetudinaria o convencional, la responsabilidad penal individual de la persona que incumple la regla”.

El hacer padecer hambre como método de guerra en un conflicto armado no internacional cumple estas cuatro condiciones para que pueda acoger la calificación de crimen de guerra. Primero, esta prohibición está expresamente formulada en el DIH; segundo, la prohibición se ha convertido en norma de naturaleza consuetudinaria; tercero, se trata de una norma que protege un derecho humano fundamental; cuarto, la violación de esta norma está tipificada en el Estatuto de la CPI y da origen a la responsabilidad penal del individuo que la incumple.

En este sentido, CASSESE entiende que cualquier ataque contra los medios de subsistencia que sirvan a la población civil está prohibido por el derecho internacional consuetudinario⁷³¹.

Por otro lado, la prohibición de hacer padecer hambre a la población civil como método de guerra es reflejo del principio de distinción, que mencionamos al inicio de este capítulo, según el cual los ataques sólo

occupying an enemy territory; (iv) the violation of the rule must entail, under customary or conventional law, the individual criminal responsibility of the person breaching the rule.

⁷³¹ CASSESE A., “The Geneva Protocols of 1977 on the Humanitarian Law of Armed Conflict and Customary International Law”, *Pacific Basin Law Journal*, 3(1-2), 1984, p.91, disponible en: <https://cloudfront.escholarship.org/dist/prd/content/qt41f8m732/qt41f8m732.pdf>, consultado el 9 de mayo de 2020.

podrán dirigirse contra combatientes, la población civil que no participa en el conflicto no puede ser atacada.

En consecuencia, utilizar el hambre como método de guerra es considerado, en derecho consuetudinario, como un crimen de guerra independientemente del tipo de conflicto en el que sea cometido⁷³². Ninguna medida de necesidad militar puede justificar, pues, la inanición de los civiles.

En este orden de cosas, la base jurídica que puede determinar la comisión de un crimen de guerra cuando se atente contra la seguridad alimentaria de la población civil es la siguiente:

⁷³² Por ejemplo, en el conflicto de Bosnia, el Consejo de Seguridad, en la Resolución S/RES/787 de 16 de noviembre de 1992, en el párrafo 7, condenó todas las violaciones del DIH, incluyendo la obstaculización deliberada de la entrega de alimentos y suministros médicos a la población civil, reafirmando la responsabilidad individual de los actos de aquellos que los cometiesen u ordenasen su comisión. Disponible en: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/787%20\(1992\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/787%20(1992)) consultado el 9 de mayo de 2020.

Estatuto de la Corte Penal Internacional	Derecho Internacional Humanitario	
<p>Artículo 8.2(b) (xxv)</p> <p>A los efectos del presente Estatuto, se entiende por “crímenes de guerra:</p> <p>“Hacer padecer intencionalmente hambre a la población civil como método de hacer la guerra, privándola de los objetos indispensables para su supervivencia, incluido el hecho de obstaculizar intencionalmente los suministros de socorro de conformidad con los Convenios de Ginebra”</p>	<p>IV Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, 1949</p>	<p>Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, 1977</p>
	<p>Artículo 23.1</p> <p>“Cada una de las Altas Partes Contratantes autorizará el libre paso de todo envío de medicamentos y de material sanitario, así como de objetos necesarios para el culto, destinados únicamente a la población civil de otra Parte Contratante, aunque sea enemiga. Permitirá, asimismo, el libre paso de todo envío de víveres indispensables, de ropa y de tónicos reservados para los niños de menos de quince años y para las mujeres encintas o parturientas”.</p>	<p>Artículo 54.1</p> <p>“Queda prohibido, como método de guerra, hacer padecer hambre a las personas civiles”⁷³³.</p> <p>Artículo 54.2</p> <p>“Se prohíbe atacar, destruir, sustraer o inutilizar los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, tales como los artículos alimenticios y las zonas agrícolas que los producen, las cosechas, el ganado, las instalaciones y reservas de agua potable y las obras de riego, con la intención deliberada de privar de esos bienes, por su valor como medios para asegurar la subsistencia, a la población civil o a la Parte adversa, sea cual fuere el motivo, ya sea para hacer padecer hambre a las personas civiles, para provocar su desplazamiento, o con cualquier otro propósito”.</p>
	<p>Artículo 55.1</p> <p>“En toda la medida de sus recursos, la Potencia ocupante tiene el deber de abastecer a la población en víveres y productos médicos; deberá, especialmente, importar víveres,</p>	

⁷³³ La violación del artículo 54 del Protocolo I puede constituir no sólo un crimen de guerra sino también un crimen de genocidio, si se hace padecer hambre con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso, según los términos de la Convención sobre el Genocidio de 1948 (artículo II c.).

	medicamentos y cualquier otro artículo necesario cuando sean insuficientes los recursos del territorio ocupado”	Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, 1977
	<p>Artículo 59.1</p> <p>“Cuando la población de un territorio ocupado o parte de la misma esté insuficientemente abastecida, la Potencia ocupante aceptará las acciones de socorro en favor de dicha población, facilitándolas en toda la medida de sus medios”.</p>	<p>Artículo 14</p> <p>Queda prohibido, como método de combate, hacer padecer hambre a las personas civiles. En consecuencia, se prohíbe atacar, destruir, sustraer o inutilizar con ese fin los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, tales como los artículos alimenticios y las zonas agrícolas que los producen, las cosechas, el ganado, las instalaciones y reservas de agua potable y las obras de riego.</p>

Fuente: elaboración propia

B) ATAQUE CONTRA EL PERSONAL O LOS BIENES INDISPENSABLES PARA LA SUPERVIVENCIA EMPLEADOS COMO PARTE DE UNA MISIÓN DE ASISTENCIA HUMANITARIA

En el marco de un conflicto armado internacional se considera crimen de guerra el “dirigir intencionalmente ataques contra el personal, las instalaciones, el material, las unidades o los vehículos que participen en una misión de mantenimiento de la paz o de asistencia humanitaria de conformidad con la Carta de Naciones Unidas, siempre que tengan derecho a la protección que se ofrece a los civiles o a aquellos bienes civiles con arreglo al derecho internacional de los conflictos armados⁷³⁴. En este sentido, además de la protección del personal y del material de las operaciones de mantenimiento de la paz, también tienen protección el personal y los medios de los servicios de ayuda humanitaria que, por

⁷³⁴ Artículo 8.2.b. iii Estatuto de la Corte Penal Internacional.

ejemplo, tengan como misión el reparto de alimentos y lo hagan conforme a las condiciones de imparcialidad, neutralidad y humanidad.

En el contexto de un conflicto armado internacional, los elementos constitutivos de este crimen son los siguientes⁷³⁵:

1. “Que el autor haya lanzado un ataque.
2. Que el objeto del ataque haya sido personal, instalaciones, material, unidades o vehículos participantes en una misión de mantenimiento de la paz o de asistencia humanitaria de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.
3. Que el autor haya tenido la intención de dirigir el ataque contra tal personal, instalaciones, material, unidades o vehículos participantes en la misión.
4. Que el personal, las instalaciones, el material, las unidades o los vehículos mencionados hayan tenido derecho a la protección otorgada a personas civiles o bienes de carácter civil con arreglo al derecho internacional de los conflictos armados.
5. Que el autor haya sido consciente de las circunstancias de hecho que establecían esa protección.
6. Que la conducta haya tenido lugar en el contexto de un conflicto armado internacional y haya estado relacionada con él.
7. Que el autor haya sido consciente de circunstancias de hecho que establecían la existencia de un conflicto armado”.

Acoge la calificación de crimen de guerra, en el marco de un conflicto armado que no sea de índole internacional, las violaciones graves del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra, en concreto “los actos cometidos contra las personas que no participen directamente en las hostilidades, incluidos los miembros de las fuerzas armadas que hayan

⁷³⁵ INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, “Elements of Crimes”, PrintPartners Ipskamp, The Hague, *Op. Cit.*, p.18. Elementos del crimen en inglés: 1.The perpetrator directed an attack. 2.The object of the attack was personnel, installations, material, units or vehicles involved in a humanitarian assistance or peacekeeping mission in accordance with the Charter of the United Nations. 3.The perpetrator intended such personnel, installations, material, units or vehicles so involved to be the object of the attack. 4.Such personnel, installations, material, units or vehicles were entitled to that protection given to civilians or civilian objects under the international law of armed conflict. 5.The perpetrator was aware of the factual circumstances that established that protection. 6.The conduct took place in the context of and was associated with an international armed conflict. 7. The perpetrator was aware of factual circumstances that established the existence of an armed conflict.

depuesto las armas y las personas puestas fuera de combate por enfermedad, herida, detención o por cualquier otra causa”⁷³⁶. Por lo que se entiende que el hecho de atacar al personal de ayuda humanitaria que reparte alimentos en el marco de un conflicto armado no internacional puede considerarse como un crimen de guerra.

Aunque el artículo 3 común no contenga directamente previsiones de protección de la seguridad alimentaria, a diferencia del Protocolo Adicional II, está claro que tiene la ventaja de ser representativo del derecho internacional consuetudinario⁷³⁷, por lo que vincula a todos los Estados y, en este sentido, el hambre forzada o inducida en masa encajaría implícitamente entre las prohibiciones que contempla, especialmente como una forma de trato cruel y/o trato humillante y degradante.

Por ejemplo, Milorad Krnojelac fue declarado culpable de la comisión de crimen de guerra por violar el artículo 3 común de los Convenios de Ginebra al considerarse que dio trato cruel a los detenidos no serbios en Kazneno-Popravni Dom, infligiéndoles condiciones de vida extremas⁷³⁸. En concreto, la inanición de los prisioneros no serbios se tuvo en cuenta para valorar si esas condiciones de vida impuestas podían alcanzar el nivel de “trato cruel”⁷³⁹. En el caso *Krnojelac*, el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia observó que “la diferencia comparativa más marcada entre el trato que recibían los serbios detenidos y el de los no serbios se observaba en la distinta ración de alimentos que recibían, tanto en cantidad como en calidad”⁷⁴⁰.

En el contexto de un conflicto armado no internacional, los elementos de este crimen son prácticamente los mismos que para el crimen

⁷³⁶ Artículo 8.2.c Estatuto de la Corte Penal Internacional.

⁷³⁷ THAN C., SHORTS E., *International Criminal Law and Human Rights*, 1st Ed., London: Sweet& Maxwell, 2003, p.90.

⁷³⁸ ICTY, Case No.: IT-97-25-T, 15 March 2002, Prosecutor v. Milorad Krnojelac, Trial Chamber II, Judgment, para.499, disponible en: <http://www.icty.org/x/cases/krnjelac/tjug/en/krn-tj020315e.pdf>., consultado el 9 de mayo de 2020.

⁷³⁹ *Ibidem*, paras. 440-442.

⁷⁴⁰ *Ibidem*, para. 442. “Perhaps the most marked contrast between the treatment of Serbs and non-Serbs was with regard to food, both in quantity and in quality”.

cometido en el marco de un conflicto armado internacional, con la excepción del punto número 6, ya que para este caso se establece que la conducta tuvo lugar en el contexto de un conflicto armado que no era de carácter internacional y estuvo asociada a este.

A estos actos incriminados que se relacionan directamente con la seguridad alimentaria, conviene añadir los que indirectamente pueden causar inseguridad alimentaria en tiempos de conflicto armado y que están igualmente penalizados por el derecho internacional como crimen de guerra. Estos incluyen:

- a) Infracciones graves de los Convenios de Ginebra, como la destrucción y la apropiación de bienes, no justificadas por necesidades militares, y efectuadas a gran escala, ilícita y arbitrariamente (artículo 8.2 a. iv Estatuto de la CPI)⁷⁴¹;
- b) Otras violaciones graves de las leyes y usos aplicables en los conflictos armados internacionales, como por ejemplo:
 - dirigir intencionalmente ataques contra bienes civiles, es decir, bienes que no son objetivos militares (artículo 8. 2.b.ii Estatuto de la CPI)⁷⁴²,
 - lanzar un ataque intencionalmente, a sabiendas de que causará pérdidas incidentales de vidas, lesiones a civiles o daños

⁷⁴¹ INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, “Elements of Crimes”, PrintPartners Ipskamp, The Hague, *Op. Cit.*, p.15. Elementos del crimen en inglés: 1. The perpetrator destroyed or appropriated certain property. 2. The destruction or appropriation was not justified by military necessity. 3. The destruction or appropriation was extensive and carried out wantonly. 4. Such property was protected under one or more of the Geneva Conventions of 1949. 5. The perpetrator was aware of the factual circumstances that established that protected status. 6. The conduct took place in the context of and was associated with an international armed conflict. 7. The perpetrator was aware of factual circumstances that established the existence of an armed conflict.

⁷⁴² INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, “Elements of Crimes”, PrintPartners Ipskamp, The Hague, *Op. Cit.*, p.18. Elementos del crimen en inglés: 1. The perpetrator directed an attack. 2. The object of the attack was civilian objects, that is, objects which are not military objectives. 3. The perpetrator intended such civilian objects to be the object of the attack. 4. The conduct took place in the context of and was associated with an international armed conflict. 5. The perpetrator was aware of factual circumstances that established the existence of an armed conflict.

a bienes de carácter civil o daños extensos, duraderos y graves al medio ambiente natural que serían manifiestamente excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa de conjunto que se prevea (artículo 8. 2. b.iv Estatuto de la CPI)⁷⁴³,

- saquear una ciudad o una plaza, incluso cuando es tomada por asalto (artículo 8. 2. b.xvi Estatuto de la CPI)⁷⁴⁴;
- c) Otras violaciones graves de las leyes y costumbres aplicables a los conflictos armados que no sean de carácter internacional, dentro del marco establecido del derecho internacional, como por ejemplo saquear una ciudad o plaza, incluso cuando es tomada por asalto (artículo 8.2.e.v Estatuto de la CPI)⁷⁴⁵.

Como podemos observar, a través de la tipificación de estos crímenes se protege la propiedad civil durante el conflicto armado y esto puede ser un aspecto importante para evitar situaciones de hambre. Los actos de

⁷⁴³ *Ibidem*, p.19. Elementos del crimen en inglés: 1. The perpetrator launched an attack. 2. The attack was such that it would cause incidental death or injury to civilians or damage to civilian objects or widespread, long-term and severe damage to the natural environment and that such death, injury or damage would be of such an extent as to be clearly excessive in relation to the concrete and direct overall military advantage anticipated. 3. The perpetrator knew that the attack would cause incidental death or injury to civilians or damage to civilian objects or widespread, long-term and severe damage to the natural environment and that such death, injury or damage would be of such an extent as to be clearly excessive in relation to the concrete and direct overall military advantage anticipated. 4. The conduct took place in the context of and was associated with an international armed conflict. 5. The perpetrator was aware of factual circumstances that established the existence of an armed conflict.

⁷⁴⁴ *Ibidem*, p.26. Elementos del crimen en inglés: 1. The perpetrator appropriated certain property; 2. The perpetrator intended to deprive the owner of the property and to appropriate it for private or personal use; 3. The appropriation was without the consent of the owner; 4. The conduct took place in the context of and was associated with an international armed conflict; 5. The perpetrator was aware of factual circumstances that established the existence of an armed conflict.

⁷⁴⁵ *Ibidem*, p.36. Elementos del crime en inglés: 1. The perpetrator appropriated certain property. 2. The perpetrator intended to deprive the owner of the property and to appropriate it for private or personal use. 3. The appropriation was without the consent of the owner. 4. The conduct took place in the context of and was associated with an armed conflict not of an international character. 5. The perpetrator was aware of factual circumstances that established the existence of an armed conflict.

robo de la propiedad (saqueos) y la destrucción de bienes civiles (reservas de granos, equipos de producción de alimentos, parcelas cultivadas, etc.) a menudo son factores que contribuyen a la hambruna durante un período de conflicto armado⁷⁴⁶.

⁷⁴⁶ DEFALCO R.C., "Conceptualizing Famine as a subject of International Criminal Justice: Towards a Modality-Based Approach", *Op.Cit.*, p. 1148.

CONCLUSIONES

El Derecho Internacional, como cualquier derecho, no se origina el universo jurídico por un "Big-Bang". En la mayoría de los casos, se trata de un crecimiento gradual e imperceptible, a través de la emergencia de valores, cada vez más imperiosos, en la conciencia social. Este proceso da lugar a un irresistible sentimiento social acerca de que dichos valores deben ser formalmente protegidos y sancionados aquellos actos u omisiones que los transgredan.

A lo largo de este trabajo, hemos analizado distintos instrumentos jurídicos, tanto a nivel universal como regional, relativos a la protección de la seguridad alimentaria fundamentalmente en su dimensión cuantitativa, tomando como base los textos jurídicos sobre el derecho humano a la alimentación. Estos instrumentos constituyen, en primer lugar, un catálogo de evidencias sobre la preocupación y el abordaje de la protección de la seguridad alimentaria en el marco internacional. Por otra parte, las condiciones para la adopción de estos instrumentos, por consenso o casi unanimidad, por adhesión voluntaria, etc., tienden a demostrar que su contenido ha adquirido, en su mayor parte, legitimidad internacional. Expresan la "opinión de los Estados" sobre los elementos materiales de la seguridad alimentaria.

En relación a las fuentes, las normas y las reglas del derecho internacional relativas a la seguridad alimentaria, la dificultad ha residido en identificar el origen (internacional, regional, nacional), el carácter (general, específico, operacional) y los efectos jurídicos (vinculantes o no vinculantes) de dicho cuerpo normativo. Desde el punto de vista jurídico, existe multiplicidad y dispersión de las fuentes así como de los efectos jurídicos que despliegan. Hay solapamientos entre sí pero al mismo tiempo se pueden apreciar lagunas o una deficiente protección de la

seguridad alimentaria en su dimensión cuantitativa. Los datos hablan por sí solos, se está produciendo, desde 2016, un incremento del hambre y la desnutrición en el mundo.

En este apartado vamos a plasmar las ideas conclusivas obtenidas a partir de la formulación de los objetivos específicos que nos planteamos en la introducción del trabajo. Por tanto, las conclusiones serán expuestas siguiendo el orden de los objetivos específicos.

Actualmente contamos con un concepto de seguridad alimentaria que es aceptado a nivel internacional. Este concepto ha surgido y se ha ido perfilando tras las sucesivas Cumbres Mundiales sobre la Alimentación que se han desarrollado a lo largo del tiempo. El concepto de seguridad alimentaria, aunque ha sido auspiciado por la FAO, se reitera en los diferentes Planes y Declaraciones de las Cumbres Mundiales, sobre todo a partir de 1996, por lo que entendemos que es fruto del consenso y de la práctica de los Estados que participan en dichas Cumbres a través de sus representantes (Jefes de Estado y de Gobierno).

El actual concepto de seguridad alimentaria, sin embargo, está formulado como una situación deseable por la que los Estados deben trabajar y alcanzar a modo de objetivo, pero no genera obligaciones jurídicas. Esto nos permite argumentar que es necesaria la elaboración de un Convenio o Tratado que juridifique el concepto, fije las obligaciones a cumplir por los Estados y cuente con un mecanismo de seguimiento y control. Este Tratado podría elaborarse en el marco del ECOSOC, con la colaboración de la FAO, y presentarse a la Asamblea General para su consideración. El mecanismo de control podría ser proporcionado por el Comité de la Seguridad Alimentaria Mundial, pero para ello debe ser investido de esa competencia.

El actual sistema de gobernanza mundial de la seguridad alimentaria no es eficiente para cumplir con este objetivo. Actualmente, distintos órganos, organismos, programas y fondos de Naciones Unidas se ocupan de la seguridad alimentaria, lo que genera una dispersión institucional y estratégica para alcanzar el propósito. La FAO, que entendemos debiera ser el organismo especializado de Naciones Unidas más vinculado a la protección de la seguridad alimentaria, no dispone de competencias

suficientes para ser considerada como el tronco fundamental de este sistema de gobernanza. Sus competencias, como organización de cooperación, quedan circunscritas a una labor científico-técnica que a lo máximo que darían lugar es a la formulación de recomendaciones, sin posibilidad de ejercer acciones directas autónomas con respecto a la seguridad alimentaria. Esto nos permite argumentar que se hace necesario centralizar el sistema de gobernanza de la seguridad alimentaria y ampliar las competencias de la FAO para ello.

La relación que existe entre la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación es complementaria y proporcional. Esto es, en un marco fáctico previo de seguridad alimentaria, con las garantías de los pilares que la componen, entendemos que será más factible y adecuado el pleno ejercicio del derecho humano a la alimentación. Y viceversa, en la medida en que se protege el derecho a la alimentación, se contribuye también a crear seguridad alimentaria.

Los conceptos de seguridad alimentaria, derecho a la alimentación y soberanía alimentaria son complementarios en tanto que los tres tienen el propósito común de satisfacer una necesidad humana básica, la alimentación de las personas. Entendemos que estos conceptos no reflejan cometidos contradictorios pero difieren en cuanto a su naturaleza, objetivos específicos, metodología para alcanzarlos y repercusión. Para aunar los objetivos generales y específicos de los tres términos se plantea la creación de una nueva categoría jurídica: *el derecho humano a la soberana seguridad alimentaria*.

En cuanto a las nuevas aproximaciones a la seguridad alimentaria, hemos planteado la emergencia del principio general a estar protegidos contra el hambre y la consideración de la seguridad alimentaria como un Bien Público Global.

En relación a la primera cuestión, entendemos que el objetivo primario (que no el único) de la dimensión cuantitativa de la seguridad alimentaria es garantizar que todas las personas dispongan de alimentos básicos para la supervivencia humana. El análisis de los diferentes textos (Tratados, normas consuetudinarias, declaraciones, resoluciones, decisiones y constituciones nacionales) manifiesta un catálogo de evidencias, tanto

directas como implícitas, que permiten deducir la emergencia del principio general del derecho a estar protegidos contra el hambre. De este principio general derivaría la obligación vinculante, para los Estados como para la comunidad internacional, de proteger y garantizar un mínimo de seguridad alimentaria en todo momento. Esto es, en la medida en que la seguridad alimentaria es reflejo de este principio general, entendemos que existe la obligación de garantizar la dimensión cuantitativa de la seguridad alimentaria aun cuando no exista vínculo convencional para ello. En este sentido, la emergencia de este principio general, en el marco del Derecho Internacional, ofrece justificación jurídica para que los compromisos morales y políticos de los Estados se traduzcan en obligaciones vinculantes respecto a la protección de la seguridad alimentaria en su fin más esencial.

En relación a la segunda cuestión, consideramos que la seguridad alimentaria es un Bien Público Global. Hasta el momento, parte escasa de la doctrina considera que la seguridad alimentaria tiene ese carácter. No hemos encontrado estudios que de forma profunda argumenten esta consideración, lo que nos ha motivado a proporcionarla en el tercer capítulo. Esta nueva aproximación de la seguridad alimentaria sirve de base para justificar que los alimentos no pueden ser tratados como simples mercancías sujetas a las reglas del comercio internacional en la medida en que posibilitan la provisión de ese bien público global. Se ha seleccionado esta terminología (Bien Público Global) porque empieza a emerger entre la doctrina, programas, organismos especializados de Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales y porque creemos que es la que refuerza más la idea del suministro de alimentos para todos.

La protección de la seguridad alimentaria durante el desarrollo de los conflictos armados es una cuestión tenida en cuenta por los Convenios de Ginebra y los Protocolos Adicionales. Si bien es cierto que no se menciona explícitamente a la seguridad alimentaria ni al derecho a la alimentación (lo cual es lógico por la fecha en la que fueron creados estos Convenios y Protocolos), las disposiciones de Ginebra protegen tanto la dimensión cuantitativa de la seguridad alimentaria como la dimensión cualitativa al prescribir garantías de la dieta alimentaria que deben recibir ciertos grupos vulnerables de personas (como prisioneros, internados

civiles, detenidos o madres y mujeres embarazadas). El principio de distinción y el de proporcionalidad fundamentan la regulación concreta y precisa de estas disposiciones.

La protección de la seguridad alimentaria durante los conflictos armados se refuerza en dos aspectos: por un lado, la prohibición de hacer pasar hambre intencionadamente como método de guerra se ha convertido en una norma consuetudinaria, por lo que debe ser cumplida en toda circunstancia, ya sea en un conflicto armado internacional o en un conflicto armado de índole no internacional; por otro lado, el incumplimiento de las disposiciones del DIH que protegen la seguridad alimentaria pueden dar lugar a la responsabilidad penal individual según el Estatuto de la Corte Penal Internacional.

Atendiendo a la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia, entendemos que si la seguridad alimentaria se encuentra protegida durante el conflicto armado, *a fortiori*, también debe estarlo en tiempos de paz. Por tanto, podemos decir que las disposiciones del DIH que protegen la seguridad alimentaria refuerzan la protección que se hace, sobre estas cuestiones, por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

BIBLIOGRAFÍA

I. FUENTES PRIMARIAS: TRATADOS, JURISPRUDENCIA, ACTOS JURÍDICOS Y NORMAS

ACHPR, The Social and Economic Rights Action Center and the Center for Economic and Social Rights vs. Nigeria, Communications No. 155/96.

BOE, Acuerdo estableciendo el Fondo de Desarrollo Agrícola, hecho en Roma el 13 de junio de 1976, BOE núm. 39, de 14 de febrero de 1979, páginas 3919 a 3932.

BOE, Instrumento de adhesión de 2 de mayo de 1972, del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, adoptado en Viena el 23 de mayo de 1969, BOE-A-1980-11884.

BOE, Instrumento de Ratificación del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Núm. 48 , Lunes 25 de febrero de 2013 Sec. I. Pág. 15421.

BOE» núm. 222, de 14 de septiembre de 2017, páginas 90402 a 90442, Resolución de 1 de septiembre de 2017, de la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores, por la que publica el II Plan Nacional de Acción de Mujeres, Paz y Seguridad.

CADHP, Com. 155/96, Centro de acción para los derechos sociales y económicos y el Centro para los derechos económicos y sociales v. Nigeria, 13 octubre 2001.

Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, aprobada el 27 de julio de 1981, durante la XVIII Asamblea de Jefes de Estado y Gobierno de la Organización de la Unidad Africana, Kenya, fecha de entrada en vigor: 21 de octubre de 1986.

Carta Africana de los Derechos y Bienestar del Niño, fecha de entrada en vigor: 29 de septiembre de 1999.

Carta de la Organización de la Unidad Africana (OUA), suscrita el 25 de mayo de 1963 en Addis Abeba.

- Carta de la Organización de los Estados Americanos, suscrita en Bogotá, Colombia, el 30 de abril de 1948 en la Novena Conferencia Internacional Americana, fecha de entrada en vigor: 13 de diciembre de 1951.
- Carta de las Naciones Unidas, suscrita el 26 de junio de 1945 en San Francisco, fecha de entrada en vigor: 24 de octubre de 1945.
- CEDH, *Affaire Irlande c. Royaume-Uni*, (Requête no 5310/71), Arrêt, Strasbourg, 18 janvier 1978.
- CIDH, Caso 11.713, *Comunidades Indígenas Enxet-Lamenxay y Kayleyp-hapopyet -Riachito- Paraguay*, 29 de septiembre de 1999.
- CIDH, Resolución N° 12/85, Caso N° 7615 (Brasil), 5 de marzo de 1985.
- CIJ, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique)*, Arrêt du 27 juin 1986.
- CIJ, *Affaire du Déroit de Corfou*, Arrêt du 9 avril 1949.
- CIJ, Fallo de 19 de diciembre de 2005, sobre las Actividades Armadas en el Territorio del Congo (La República Democrática del Congo contra Uganda).
- CIJ, Opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre la legalidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares, A/51/218, 19 de julio de 1996.
- Código Penal Español, Artículo 612.8, Código Penal y legislación Complementaria Edición actualizada a 6 de septiembre de 2018, BOE, Ministerio de Justicia.
- Constitución de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, adoptada tras la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Agricultura y la Alimentación en Hot Springs, Virginia, en mayo de 1943, fecha de entrada en vigor: 16 de octubre de 1945.
- Constitución de la Organización Mundial de la Salud, adoptada por la Conferencia Sanitaria Internacional, celebrada en Nueva York del 19 de junio al 22 de julio de 1946, fecha de entrada en vigor: 7 de abril de 1948
- Constitución Española, 1978.
- Constitución Política de la República de Guatemala de 1993.

- Constitución Política de la República de Nicaragua, 1948.
- Constitución Política de la República Federativa del Brasil, 1988.
- Constitution of Pakistan, 1973.
- Constitution of the Federal Republic of Nigeria, 1999.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita tras la Conferencia Especializada Interamericana de Derechos Humanos, el 22 de noviembre de 1969 en la ciudad de San José en Costa Rica, fecha de entrada en vigor: 18 de julio de 1978.
- Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, adoptada y abierta a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 39/46, de 10 de diciembre de 1984, fecha de entrada en vigor: 26 junio de 1987.
- Convención de África Central para el control de las armas pequeñas y las armas ligeras, sus municiones y todas las piezas y componentes que puedan servir para su fabricación, reparación y ensamblaje, elaborada en Kinshasa, el 30 Abril 2010.
- Convención de la Unión Africana sobre la protección y asistencia a las personas desplazadas en África, fecha de entrada en vigor: 6 de diciembre 2012.
- Convención de Viena sobre del Derecho de los Tratados, adoptada en Viena el 23 de mayo de 1969.
- Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid, adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 3068 (XXVIII), de 30 de noviembre de 1973, fecha de entrada en vigor: 1976.
- Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 260 A (III), de 9 de diciembre de 1948, fecha de entrada en vigor: 12 de enero de 1951.
- Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, adoptada el 28 de septiembre de 1954 por una Conferencia de Plenipotenciarios convocada por el Consejo Económico y Social, fecha de entrada en vigor: 6 de junio de 1960.

- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas), fecha de entrada en vigor: 22 de abril de 1954.
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979, fecha de entrada en vigor: 3 de septiembre de 1981.
- Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonales y sobre su destrucción, dispuesta para su firma los días 3 y 4 de diciembre de 1997 y depositada el 5 de diciembre del mismo año en Nueva York ante el Secretario General de las Naciones Unidas, fecha de entrada en vigor: 1 de marzo de 1999.
- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, fecha de entrada en vigor: 3 de mayo de 2008.
- Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989, fecha de entrada en vigor: 2 de septiembre de 1990.
- Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña, aprobado el 12 de agosto de 1949 por la Conferencia Diplomática para Elaborar Convenios Internacionales destinados a proteger a las víctimas de la guerra, celebrada en Ginebra del 12 de abril al 12 de agosto de 1949, fecha de entrada en vigor: 21 de octubre de 1950.
- Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas armadas en el mar, aprobado el 12 de agosto de 1949 por la Conferencia Diplomática para Elaborar Convenios Internacionales destinados a proteger a las víctimas de la guerra, celebrada en Ginebra del 12 de abril al 12 de agosto de 1949, fecha de entrada en vigor: 21 de octubre de 1950.
- Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, 1949.

- Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra, de 27 de julio de 1929.
- Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra, 1949.
- Convenio Europeo de Derechos Humanos, adoptado por el Consejo de Europa el 4 de noviembre de 1950, fecha de entrada en vigor: 3 de septiembre de 1953.
- CPI, Nº: ICC-02/05-01/09, 12 de julio de 2010, Caso del Fiscal C. Omar Hassan Ahmad Al Bashir (“Omar Al Bashir”), Sala de Cuestiones Preliminares, Documento público, Segunda orden de detención de Omar Hassan Ahmad Al Bashir.
- Declaración de San Petersburgo de 1868 con el objeto de prohibir el uso de determinados proyectiles en tiempo de guerra
- Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, el 10 de diciembre de 1948 en su Resolución 217 A (III).
- Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, hecho en Roma el 17 de julio de 1998.
- FIDA, “Convenio Constitutivo del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola”, Aprobado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Establecimiento de un Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola el 13 de junio de 1976, en Roma, Artículo 13, Sección 1 y 3.
- ICRC, IHL DATABASE Customary IHL, Practice Relating to Rule 53. Starvation as a Method of Warfare, disponible en: https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2_rul_rule53, consultado el 20 de mayo de 2020.
- ICTR, Case No. ICTR-96-3-T, 6 december 1999, The Prosecutor versus Georges Anderson Nderubumwe Rutaganda.
- ICTR, Case No. ICTR-96-4-T, 2 September 1998, The Prosecutor versus Jean Paul Akayesu, Judgement.
- ICTY, Case No. IT-95-10-T, 14 December 1999, The Prosecutor v. Goran Jelisi, Judgement.
- ICTY, Case No.: IT-94-1-A, 15 July 1999, Prosecutor v. Du[Ko Tadi], Judgement.

ICTY, Case No.: IT-94-1-A, 2 octubre 1995, Prosecutor v. Du[Ko Tadi], Decision on the defence motion for interlocutory appeal on jurisdiction.

ICTY, Case No.: IT-96-21-T, 16 November 1998, Prosecutor v. Zejnil Delali.

ICTY, Case No.: IT-97-25-T, 15 March 2002, Prosecutor v. Milorad Krnojelac, Trial Chamber II, Judgment.

INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, “Elements of Crimes”, Print-Partners Ipskamp, The Hague, 2002, p.31, disponible en: <https://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/336923D8-A6AD-40EC-AD7B-45BF9DE73D56/0/ElementsOfCrimesEng.pdf>, consultado el 20 de mayo de 2020.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, fecha de entrada en vigor: 23 de marzo de 1976.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, fecha de entrada en vigor: 3 de enero de 1976.

PMA, Estatuto: Reglamento General del PMA, p. 14-15.

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo De San Salvador", fecha de entrada en vigor: 16 de noviembre de 1999.

Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado el 10 de diciembre de 2008 durante el sexagésimo tercer período de sesiones de la Asamblea General mediante la resolución A/RES/ 63/117, fecha de entrada en vigor: 5 de mayo de 2013.

Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, 1977.

- Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, 1977.
- Reglamento (UE) n° 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1698/2005 del Consejo.
- Reglamento relativo a las leyes y costumbres de la guerra terrestre, La Haya, 18 de octubre de 1907.
- Reglamento Sanitario Internacional de la Organización Mundial de la Salud, en vigor el 15 de junio de 2007.
- Reglamento General del PMA, p. 14-15, disponible en:
<https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000051122/download/>, consultado el 12 de abril de 2020.
- Tratado de Libre Comercio de América del Norte, firmado el 17 de diciembre de 1992, fecha de entrada en vigor 1994.
- Tratado de París, o también llamado Acuerdo de París, hecho en París el 12 de diciembre de 2015, ratificado por España el 12 de enero de 2017, BOE n° 28, de 2 de febrero de 2017.
- UN Doc., CCPR/C/51/D/458/1991, Comunicación No. 458/1991: Cameroon, 10/08/94, Jurisprudence, Comité de Derechos Humanos 51° período de sesiones.
- UN Doc., CCPR/C/74/D/763/1997 (2002), Yekaterina Pavlovna Lantsova v. Federación de Rusia, Comunicación No. 763/1997, Dictamen del Comité de Derechos Humanos emitido en virtud del párrafo 4 del Artículo 5 Del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- UN Doc., S/RES/764 (1992) de 13 de julio de 1992.
- UN Doc. S/RES/770 (1992), 13 de agosto de 1992.
- UN Doc., S/RES/794 (1992), de 3 de diciembre de 1992.
- UN Doc., S/RES/1472 (2003), 28 de marzo de 2003.
- UN Doc. S/RES/1645 (2005), 20 de diciembre de 2005.

UN Doc., S/RES/2282 (2016)*, 27 de abril de 2016; A/RES/70/262, sobre Examen de la Estructura de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz.

UN Doc. S/RES/2327 (2016), sobre la situación de Sudán del Sur, de 16 diciembre 2016, pp.4, 12.

UN Doc S/RES/2406 (2018), de 15 marzo 2018.

UN Doc. S/RES/2417, 24 de mayo de 2018.

II. BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA POR ORDEN ALFABÉTICO DE AUTOR

ABI-SAAB, «Les sources du droit international : essai de déconstruction», *Le droit international dans un monde en mutation, Liber amicorum en hommage au professeur Eduardo Jiménez de Aréchaga*, Fundación de Cultura Universitaria, Uruguay, 1994, pp.30-49.

ABRISKETA J., *Derechos Humanos y Acción Humanitaria*, Alberdania, 2010, p.209.

AGUIAR A., *Derechos Humanos y Responsabilidad Internacional del Estado*, Monte Ávila, Caracas, 1997, pp.187-188.

ALCAIDE FERNÁNDEZ J., “La interacción entre el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos”, en Asociación para la investigación y especialización sobre temas iberoamericanos, Cruz Roja española, Universidad de Sevilla, 1989, p. 16.

ALSTON P., “International Law and Right to Food”, en HARRISS-WHITE B., and HOFFENBERG R. (Eds.), *Food, Multidisciplinary Perspectives*, Oxford, p.209; “International Law and the Human Right to Food”, en ALSTON P. and TOMASEVSKI K., (Eds.), *The Right to Food*, Martinus Nijhoff Publishers, Hague, 1984, p.22.

ANDERSON S.A., “Core indicators of nutritional state for difficult to sample populations”, *Journal of Nutrition* 102, 1990, pp.1559-1660.

ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., *Sistema de Derecho Internacional Público*, 2º Ed., Thomson Reuters, 2012, p.24.

AUSÍN T., “El derecho a comer: Los alimentos como bien público global”, *Arbor*, vol. 186, no 745, 2010, p.854.

- BALMASEDA ESPINOSA C.E., “Acaparamiento de agua: hidrocolonialismo y suicidio socio-ambiental”, *GRAIN*, 2013.
- BANCO MUNDIAL, “Global Public Goods: A Framework for the Role of the World Bank”, DC2007-0020, Informe, 28 septiembre 2007.
- BANCO MUNDIAL, “La Pobreza y el Hambre”, Estudios de Políticas del Banco Mundial, Washington D.C., 1986, Prefacio.
- BASHI S., “Prosecuting Starvation under the Khmer Rouge as a Crime Against Humanity”, Northwestern University School of Law, 2008.
- BEDJAOUI M., “Les ressources alimentaires essentielles en tant que patrimoine commun de l’humanité”, *Revue Algérienne des Relations Internationales*, N° 1, 1986, p. 15.
- BEHNASSI M., POLLMANN O., GUPTA H. (Eds.), *Climate Change, Food Security and Natural Resource Management: Regional Case Studies from Three Continents*, Springer, Switzerland, 2019.
- BELLINGER N., FAKHRI M., “The Intersection between Food Sovereignty and Law”, *Natural Resources & Environment*, Volume 28, Number 2, 2013, p.3.
- BERMEJO GARCÍA R., LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ E., “De la intervención por causas humanitarias a la responsabilidad de proteger. Fundamentos, similitudes y diferencias”, en *Cuadernos de estrategia*, N°160, dedicado a la respuesta del derecho internacional a los problemas actuales de la seguridad global, Ministerio de Defensa, 2013, p.38.
- BETTATI M., “Le crime contre l’humanité”, en ASCENSIO H., DECAUX E., et PELLET A., *Réflexions sur la spécificité du crime contre l’humanité*, LGDJ, Paris, 2002, pp.293-317 ; «Un droit d’ingérence?», *Revue Générale de Droit International Public*, 1991, p.656.
- BEUCHELT T.D., VIRCHOW D., “Food sovereignty or the human right to adequate food: which concept serves better as international development policy for global hunger and poverty reduction?”, *Agriculture and Human Values*, Vol. 29, Issue 2, Springer, 2012, pp. 259-273.
- BODANSKY D., “What’s in a Concept? Global Public Goods, International Law and Legitimacy”, *The European Journal of International Law*, Vol. 23 N°3, 2012, p.657.

- BOESEN J., LAURIDSEN P.E., “(Fresh) water as a Human Right and a Global Public Good”, en ANDERSEN E.A., and LINDSNAES B. (Eds), *Towards New Global Strategies: Public Goods and Human Rights*, Nijhoff Publishers, Leiden-Boston, 2007, pp. 393-415.
- BOJIC BULTRINI D., “Reconocimiento Constitucional en Guía para Legislar sobre el Derecho a la Alimentación”, FAO, Roma, 2010, pp.37-53.
- BOUVIER, A., “La protección del medio ambiente en período de conflicto armado”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, vol. 16, no 108, 1991, p. 603-616.
- BOUZA N., GARCÍA C., RODRIGO A.J., (Dir.), *La gobernanza del interés público global: XXV Jornadas de la asociación española de profesores de derecho internacional y relaciones internacionales*, Tecnos, Madrid, 2013.
- BREGER T., “Programa Mundial de Alimentos”, COLLART DUTILLEUL F. (Ed.), BUGNICOURT J. F. (Dir.), *Diccionario Jurídico de la Seguridad Alimentaria en el Mundo*, Monografía jurídica, INIDA, Costa Rica, 2014, pp.440-441.
- BROWNLIE I., *Principles of International Law*, Oxford: Oxford University Press, 2003.
- BUISSON M., “Nécessité et possibilité d’un nouveau cadre international fondé sur la souveraineté alimentaire”, Passerelles, Genève, International Center for Trade and Sustainable Development, Vol.12, nº1, p.4.
- BURNETT K., “Navigating the Land Between Religions: New Perspectives on the Fair Trade and Food Sovereignty Movement Strategies to Challenge International Trade Governance”, Doctoral Thesis, University of Waterloo, Ontario, Canada, 2017, pp. 22-37.
- BUTLER D., “Enforced Starvation: Exploring Individual Criminal Responsibility for State-Induced Famines”, HUM. RTS. L. COMMENT, 2007, pp.17-18.
- CADHP, Com. 155/96, Centro de acción para los derechos sociales y económicos y el Centro para los derechos económicos y sociales v. Nigeria, 13 octubre 2001.

- CANÇADO TRINDADE A.A., “La Ampliación del Contenido material del *Ius Cogens*”, OAS publicaciones digital, p.6, disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicaciones_digital_xxxiv_curso_derecho_internacional_2007_antonio_augusto_cancado_trindade.pdf, consultado el 26 de abril de 2020; “Reflexiones sobre el desarraigo como problema de derechos humanos frente a la conciencia jurídica universal”, en *La nueva dimensión de las necesidades de protección del ser humano en el inicio del siglo XXI*, ACNUR-Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2001.
- CARLSON J., “Hunger, Agricultural Trade Liberalization and Soft International Law: Addressing the Legal Dimension of a Political Problem”, *Law Review*, 1985, p.1186.
- CARRILLO SALCEDO J.A., “El fundamento del Derecho Internacional: algunas reflexiones sobre un problema clásico”, *REDI*, Vol. I, 1998, pp.13-26; *Curso de Derecho Internacional Público*, Tecnos, Madrid, 1991, pp. 85-92; *Curso de Derecho Internacional Público: Introducción a su estructura, dinámica y funciones*, Tecnos, Madrid, 1996, p. 92; *Globalización y Orden Internacional*, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, 2005, pp.36-67; *Soberanía de los Estados y Derechos Humanos en Derecho Internacional Contemporáneo*, Segunda Edición, Tecnos, 2001, pp.73-98; “Algunas reflexiones sobre el valor jurídico de la Declaración Universal de Derechos Humanos”, en *Hacia un Nuevo Orden Internacional y Europeo, Homenaje al profesor M.Díez de Velasco*, Tecnos, Madrid, 1993, pp.167-178.
- CASSESE A., “The Geneva Protocols of 1977 on the Humanitarian Law of Armed Conflict and Customary International Law”, *Pacific Basin Law Journal*, 3(1-2), 1984, p.91; *Los Derechos Humanos en el mundo contemporáneo*, Ariel, Barcelona, 1991, p.227.
- CDI, A/CN.4/SER.A/1996/Add.I (Part 2), p.52, disponible en: http://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/spanish/ilc_1996_v2_p2.pdf, consultado el 9 de mayo de 2020.
- CDI, Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 48º período de sesiones, documento A/51/10*, 6 de mayo-26 de julio de 1996, para.6.

- CENTER ON INTERNATIONAL COOPERATION, “Global Governance and Food Security as Global Public Good”, Hans Page, New York University, 2013.
- CESCR, E/C.12/1999/5, 12 de mayo de 1999, 20º período de sesiones, Observación General 12, El derecho a una alimentación adecuada (artículo 11), disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2f1999%2f5&Lang=en, consultado el 3 de marzo de 2020.
- CESCR, E/C.12/1/Add.31, 10 December 1998, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, consideration of reports submitted by States parties under articles 16 and 17 of the Covenant, Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Canada, disponible en: <http://www.refworld.org/docid/3f6cb5d37.html>, consultado el 6 de marzo de 2020.
- CESCR, E/C.12/1/Add.90, 23 May 2003, Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Israel. 23/05/2003, para. 31, disponible en: [https://www.ada-lah.org/uploads/oldfiles/upfiles/ConcludingObservations/CESCR-Concluding%20Observations%20\(2003\).pdf](https://www.ada-lah.org/uploads/oldfiles/upfiles/ConcludingObservations/CESCR-Concluding%20Observations%20(2003).pdf), consultado el 5 de marzo de 2020.
- CHANDLER D., “Review Essay: Human Security: The Dog That Didn't Bark”, *Security Dialogue*, Vol. 39, N° 4, 2008, p.435.
- CHARNOZ O., DIAZ PEDREGAL V., KOLATA A.L. (Ed.), *Local Politics, Global Impacts: Steps to a Multi-disciplinary Analysis of Scales*, Global Governance Series, Ashgate Publishing, Burlington, 2015, p. 44.
- CICR, “El derecho internacional humanitario y los desafíos de los conflictos armados contemporáneos”, Informe para la XXXII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (32IC/15/11), Ginebra, 2015, pp. 7-8.
- CICR, Comentario de Comité Internacional de la Cruz Roja, artículo 15, Convenio III, disponible en: https://ihl-databases.icrc.org/appl/ihl/ihl.nsf/COM/375-590019?OpenDocument&xp_articleSelected=590019, consultado el 9 de mayo de 2020.

- CICR, Comentario del Comité Internacional de la Cruz Roja, Convenio de Ginebra I, Artículo 3, apartado 782, disponible en: https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/COM/365-570006?OpenDocument&xp_articleSelected=570006, consultado el 9 de mayo de 2020.
- CICR, Comentario del Comité Internacional de la Cruz Roja, Protocolo Adicional I, Artículo 54, pár. 1, apartado 2089, disponible en: https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/COM/470-750069?OpenDocument&xp_articleSelected=750069, consultado el 8 de mayo de 2020.
- CICR, Comentario del Comité Internacional de la Cruz Roja, Protocolo Adicional II, Artículo 14, apartado 4796, disponible en: <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?action=openDocument&documentId=22A3363FA0482A57C12563CD0043AB5D>, consultado el 8 de mayo de 2020.
- CICR, Resolución N°4, de 7 de diciembre de 1995, en el marco de la XXVI Conferencia Internacional, sobre los principios y la acción de la asistencia y protección de la ayuda humanitaria, apartado G), punto 2.
- CLAPP J. and COHEN M.J., *The Global Food Crisis, Governance Challenges and Opportunities*, Wilfrid Laurier University Press, Ontario, 2009, pp.1-10.
- COGOLATI S., HAMID L., VANSTAPPEN N., “Global Public Goods And Democracy: What Role for International Law?”, Working Paper No. 159, Centre for Global Governance Studies, KU Leuven, 2015, p.5.
- COLLART DUTILLEUL F., et BRÉGER T., *Penser une démocratie alimentaire*, Volume I, Inida, Costa Rica, 2013.
- COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS (30 de abril de 1982): Observación general N° 6 - Derecho a la vida (artículo 6), para. 5, disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCCPR%2fGEC%2f6630&Lang=es, consultado el 5 de marzo de 2020.

COMITÉ DE SEGURIDAD ALIMENTARIA MUNDIAL, “Coming to Terms with Terminology: Food Security, Nutrition Security, Food Security and Nutrition, Food and Nutrition Security”, Thirty-ninth Session, Rome, Italy, 15-20 October 2012, p.4, disponible en: <http://www.fao.org/docrep/meeting/026/MD776E.pdf>, consultado el 3 de marzo de 2020.

COMISIÓN PREPARATORIA DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL, PCNICC/2000/1/Add.2, 2 de noviembre de 2000, Informe de la Comisión Preparatoria de la Corte Penal Internacional, Segunda parte, Proyecto de texto definitivo de los Elementos de los Crímenes*, p. 8.

CONDORELLI L., BOISSON DE CHAZOURNES L., « Quelques remarques à propos de l'obligation des États de 'respecter et faire respecter' le droit international humanitaire 'en toutes circonstances », en SWINARSKI C., (Ed.), *Études et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l'honneur de Jean Pictet*, Genève, Comité international de la Croix-Rouge, 1984. p. 17.

CORNES R., TODD S., *The Theory of Externalities, Public Goods, and Club Goods*, Cambridge University Press, 1996.

CRAWFORD B.A., COWELL C.T., EMDER P.J., LEAROYD D., CHUA E.L., SINN J., JACK M.M., “Lodine toxicity from soy milk and seaweed ingestion is associated with serious thyroid dysfunction”, *Med J Aust* 193 (7), 2010, p. 414.

CRAWFORD J., “The Rights of Peoples: Peoples or Governments?”, *Australian Society of Legal Philosophy*, 1985, p. 136.

- DE SCHUTTER O, “La agroecología y el derecho a la alimentación”, Informe presentado ante el Consejo de Derechos Humanos, 08/03/2011; “El derecho a la alimentación”, Informe del Relator para el Sexagésimo octavo período de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, Documento A/68/288*, 7 de agosto de 2013, pp. 7-8; “El potencial transformador del derecho a la alimentación”, A/HRC/25/57, Informe presentado por el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación al Consejo de Derechos Humanos, 25º período de sesiones, 2014, p.22; “Especulación con las materias primas agrícolas y la crisis de los precios de los alimentos”, Nota explicativa del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, septiembre de 2010; “Food security as a global public good”, en *Dossiers: Development, the environment and food: towards agricultural change?, A Planet for Life*, 2012; “Reflexiones sobre el proceso de reforma” en IEH, *Hacia una nueva gobernanza de la Seguridad Alimentaria*, Instituto de Estudios del Hambre y Campaña “Derecho a la Alimentación”, Madrid, 2010, pp.76-83; “The Green Rush: The Global Race for Farmland and the Rights of Land Users” *Harvard International Law Journal*, 52 (2), 2011, pp. 503-559.
- DEFALCO R.C., “Conceptualizing Famine as a subject of International Criminal Justice: Towards a Modality-Based Approach”, *U. Pa. J. Int’l L.*, Vol. 38:4, 2017, p.1154.
- DESMARAIS A.A., “Food sovereignty: some initial thoughts and questions for research”, in SCHANBACHER W. D. (Ed.), *The Global Food System: Issues and Solutions*, ABC-CLIO, Santa Barbara, California, 2014, pp.1-13.
- DÍEZ DE VELASCO M., *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 14º Edición, Tecnos, Madrid, 2003, pp. 109-114.
- DÍEZ-PICAZO L., “Los principios generales del Derecho en el pensamiento de Federico De Castro y Bravo”, *Anuario de Derecho Civil*, Tomo 36, 1983, p. 1264.
- DILLEY M., and BOUDREAU T.E., “Coming to terms with vulnerability: a critique of the food security definition”, *Food policy*, Vol. 26, No 3, Elsevier B.V., 2001, p. 233.

DINSTSTEIN Y., “The Right to Humanitarian Assistance”, en BRUYLANT E. (Ed.), *Les droits de l'Homme à l'aube du XXIe siècle, liber Amicorum Karel Vasak*, Bruxelles, 1999, p.183

Directrices del *Codex Alimentarius*: <http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/codex-texts/guidelines/es/>, consultado el 20 de abril de 2020.

DOMÍNGUEZ MATÉS R., *El derecho internacional de los conflictos armados y la protección del medio ambiente*, Tesis doctoral, Universidad de Sevilla, 2003, p. 247; *La Protección del Medio ambiente en el Derecho Internacional Humanitario*, Monografía, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.

DUPUY P.M., “Análisis de la Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 8 de julio de 1996 sobre la legalidad de la amenaza o del uso de armas nucleares”, en FERNÁNDEZ SÁNCHEZ P.A. (Coord.), *La licitud del uso de las armas nucleares en los conflictos armados*, Universidad de Huelva, Cruz Roja española, Ministerio de Defensa, Sevilla, 1997, pp.87-100.

ECOBAR G., *Introducción a la teoría jurídica de los Derechos Humanos*, Cicode, Universidad de Alcalá, 2004, p.27.

EECKE W., “Public Goods: An Ideal Concept”, *Journal of Socio-Economics* 28, 1999, pp. 139-156.

ELVER H., “El acceso a la justicia y el derecho a la alimentación: el camino a seguir”, Informe presentado ante el Consejo de Derechos Humanos en el 28º período de sesiones, A/HRC/28/65, 12 enero 2015; Informe provisional de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación, contenido en la Resolución de la Asamblea General (A/72/188), de 21 de julio de 2017, para. 9; Informe de la Relatora Especial sobre el Derecho a la Alimentación, “Repercusiones negativas de los plaguicidas en los derechos humanos”, A/HRC/34/48, 24 de enero de 2017, pp.4-22; Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación al Consejo de Derechos Humanos, en el 37º período de sesiones, A/HRC/37/61, 25 de enero de 2018, p.3.

- ESQUINAS ALCÁZAR J.T., “Hambre y globalización. Situación actual y cooperación internacional”, en *Seguridad Alimentaria y Políticas de Lucha contra el Hambre*, Cátedra de Estudios sobre Hambre y Pobreza, Servicio Publicaciones de la Universidad de Córdoba, 2006, p.34.
- FAGHERAZZI-PAGEL, “Maladies émergentes et réémergentes chez l’homme: concepts, facteurs d’émergence, alertes, riposte mondiale”, Rapport de recherche, Institut de l’Information Scientifique et Technique (INIST-CNRS), HAL Id: hal-01456816, 2017.
- FAO Constitución, Preámbulo, “Basic Texts of the Food and Agriculture Organization of the United Nations”, Volumes I and II, FAO, Roma, 2015; “An Introduction to the Basic Concepts of Food Security”, Roma, 2008, p.1; “Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria”, WSFS 2009/2, Roma, 16–18 de noviembre de 2009, pp.3-8; “Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional”, Aprobadas por el Consejo de la FAO en su 127º período de sesiones, noviembre de 2004, Roma, 2005, p.7. “El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo”, Roma, 2015; “Extractos de Instrumentos y Declaraciones Internacionales y Regionales y de Otros Textos Revestidos de Autoridad sobre el Derecho a la Alimentación”, Roma, 1999, pp.92-93; “La agricultura mundial en la perspectiva del año 2050”, Cómo alimentar al mundo 2050, Informe Foro de Expertos de Alto nivel, Roma, 2009; “La Cumbre Mundial sobre la Alimentación y su seguimiento”; “Paz y seguridad alimentaria: invertir en la resiliencia para sostener los medios de vida rurales en situaciones de conflicto”, nota técnica, Roma, 2016, p. 2; “Pérdidas y Desperdicio de Alimentos en el Mundo: Alcance, Causas y Prevención”, Estudio realizado para el Congreso Internacional *Save Food*, en Düsseldorf, Alemania, 2011; “Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación”, Roma, 13 de noviembre de 1996; “The future of food and agriculture – Trends and challenges”, Roma, 2017, p. 11; “Trabajo Estratégico de la FAO para reducir la Pobreza Rural”, Roma, 2017, p.4; FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF, “El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2017, Fomentando la resiliencia en aras de la paz y la seguridad alimentaria”, FAO, Roma, 2017, p.4; FAO, FIDA, UNICEF, PMA y OMS, “El estado de la seguridad

- alimentaria y la nutrición en el mundo. Fomentando la resiliencia climática en aras de la seguridad alimentaria y la nutrición”, FAO, Roma, 2018, p.3; FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF, “El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2019. Protegerse frente a la desaceleración y el debilitamiento de la economía”, FAO, Roma, 2019.
- FELLONI F., MUTHOO A., TORRALBA M., “La experiencia de evaluación del fondo internacional de desarrollo agrícola (FIDA)”, *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas*, Núm. 3, 2014, p. 55.
- FERNÁNDEZ PONS X., “Seguridad y Crisis Alimentarias: planteamientos desde la OMC”, en BONET PÉREZ J., SAURA ESTAPÀ J. (Eds.), *El Derecho Internacional de los derechos humanos en períodos de crisis*, Marcial Pons, Madrid, 2013, pp.234-235.
- FERNÁNDEZ SANCHEZ P.A., “¿Podría ser proporcional el arma nuclear?”, en FERNÁNDEZ SÁNCHEZ P.A. (Coord.), *La licitud del uso de las armas nucleares en los conflictos armados*, p.127; “La expulsión colectiva de extranjeros en Derecho Internacional”, en *Derecho Internacional: normas, hechos y valores. Liber Amicorum José Antonio Pastor Ridruejo*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid, 2005, p.148; “Naturaleza jurídica de la jurisdicción universal”, en *Anuario Hispano-Luso-Americano de derecho internacional*, Nº 18, 2007, pp. 333-381; «Soberanía del Estado y Derecho Internacional en situaciones de emergencia humanitaria», en *El derecho de injerencia por razones humanitarias*, III Jornadas de Derecho Internacional Humanitario, Cruz Roja española, Universidad de Sevilla, Asociación para las Naciones Unidas en Sevilla, Sevilla, 1995, p. 41.
- FERRANDO T. and VIVERO POL J.L., “Commons and 'Commoning': A 'New' Old Narrative to Enrich the Food Sovereignty and Right to Food Claims”, *Right to Food And Nutrition Watch*, 2017.
- FFP “The Fragile States Index 2017”, Washington, D.C., 2017, disponible en: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/951171705-Fragile-States-Index-Annual-Report-2017.pdf>, consultado el 10 de marzo de 2020.

- FIDA, Informe Anual de 2017, Resultado de los Proyectos respaldados por el FIDA, disponible en: https://www.ifad.org/documents/38714170/40324443/AR2017_Highlights_s_web.pdf/63d4f892-9e48-41e4-ab6c-8e0104e2406f, consultado el 14 de abril de 2020.
- FIDA, Marco Estratégico del FIDA (2016-2025) “Favorecer una transformación rural inclusiva y sostenible”, p.iii, disponible en: <https://webapps.ifad.org/members/eb/116/docs/spanish/EB-2015-116-R-4-Rev-1.pdf> consultado el 20 de abril de 2020.
- FILLOL MAZO A., “Agricultura familiar, lucha contra la pobreza y fomento del crecimiento económico inclusivo: instrumentos para alcanzar la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación”, en NOVO VÁZQUEZ A., FERNÁNDEZ ALLER M^a.C., SILVEIRA H. (Coords.), *Agricultura Familiar y Derecho a la Alimentación: Reflexiones desde España, América Latina y el Caribe*, Ediciones de la Universidad de Oviedo, 2019, pp.77-79; “El acaparamiento de tierras por empresas multinacionales y la seguridad alimentaria”, en DÍAZ BARRADO C.M., FERNÁNDEZ LIESA C.R., *Objetivos de Desarrollo Sostenible y Derechos Humanos: Paz, Justicia e Instituciones Sólidas / Derechos Humanos y Empresas*, Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria de la Universidad Carlos III de Madrid, N° 9, 2018, p. 275; “La agroecología como instrumento para alcanzar el derecho humano a la alimentación adecuada y una gestión sostenible de los recursos naturales”, en MARTÍN LÓPEZ M.A. (Coord), *Haciendo realidad el Derecho a la Alimentación en España*, Egregius Ediciones, 2018, pp.133-150.
- FOSTER P., and LEATHERS H.D., *The World Food Problem: Tackling the Causes of Undernutrition in the Thrid World*, Lynne Rienner, 2nd Ed., London, 1999, p.96.
- FOOD SECURITY INFORMATION NETWORK, “Global Report on Food Crises”, 2020, pp.4-5.
- FOODSAFETY.GOV, “Food Poisoning: Bacteria and Viruses”, sitio web del gobierno federal administrado por el Departamento de Salud y Servicios Humanos de los EE. UU, disponible en: <https://www.foodsafety.gov/food-poisoning/bacteria-and-viruses>, consultado el 1 de mayo de 2020.

- FOUILLEUX E., “À propos de crises mondiales... Quel rôle de la FAO dans les débats internationaux sur les politiques agricoles et alimentaires?”, *Revue française de science politique*, Vol. 59, 2009, p. 757.
- FRANCO J., y KAY S., “El acaparamiento mundial de aguas”. Guía básica, *Transnational Institute*, 2012.
- GAGGIOLI G., “El Uso de la Fuerza en los Conflictos Armados. Interacción entre los Paradigmas de la Conducción de Hostilidades y del Mantenimiento del Orden”, Comité Internacional de la Cruz Roja, Ginebra, 2017, pp.9-11.
- GALINSOGA JORDÁ A., “El reconocimiento de los principios jurídicos en el Derecho internacional contemporáneo y el desarrollo de la conciencia jurídica universal”, en RODRÍGUEZ CARRIÓN A.J., PÉREZ VERA E., (Coord.), *Soberanía del Estado y Derecho Internacional, Homenaje al Profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, 2005, p.650.
- GARCÉS V., “El Derecho de los Pueblos a La Alimentación”, en *Derecho a la Alimentación y Soberanía Alimentaria*, Cátedra de Estudios sobre Hambre y Pobreza, Oficina de Cooperación Internacional al Desarrollo, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, 2008, p. 96.
- GARCÍA DE ENTERRÍA E., *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. I, octava edición, Civitas, Madrid, 1997, p. 74.
- GASCA ZAMORA J., “Los cruces entre la pobreza y la seguridad alimentaria”, en TORRES TORRES F., TRÁPAGA DELFÍN Y., DELGADILLO MACÍAS J., GASCA ZAMORA J., OCEGUERA PARRA D., ARROYO MORALES N., AGUILAR ORTEGA T., CORTÉS H., *Seguridad alimentaria: seguridad nacional*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas, México, 2003, p.149.
- GAVAS M., “The EU and Global Public Goods: Challenges and Opportunities”, Report, Danish Institute for International Studies, 2013.
- GENEVA INTERNATIONAL CENTRE FOR HUMANITARIAN DEMINING, *Humanitarian Impact from Mines other than Anti-Personnel Mines*, GICHD, Geneva, 2004, p.28.

- GILES CARNERO R., *De la asistencia a la injerencia humanitaria: la práctica reciente del Consejo de Seguridad*, Cruz Roja Española en Huelva, Universidad de Huelva, 1997, p.40.
- GLEICK P.H., “Water and conflict: Fresh water resources and international security”, *International security*, vol. 18, no 1, 1993, pp. 79-112.
- GOLAY C., ÖZDEN M., “El Derecho a la Alimentación: Un Derecho Humano Fundamental estipulado por la ONU y Reconocido por los Tratados Regionales y por numerosas Constituciones Nacionales”, colección del Programa Derechos Humanos del Centro Europa-Tercer Mundo (CETIM), Genève Suisse, 2005, p.18.
- GONZÁLEZ CAMPOS J., SÁNCHEZ RODRÍGUEZ L.I., ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., *Curso de Derecho Internacional Público*, 8ª Edición, Civitas, Madrid, 2003, pp. 91-95.
- GUIGNIER A., “Le droit international face à l’insécurité alimentaire et environnementale: état des lieux et perspectives”, *Écologie et Politique*, nº38, 2009, pp.39-39.
- HAUGEN H.M., “Food Sovereignty: an Appropriate Approach to Ensure the Right to Food?”, *Nordic Journal of International Law* 263-292, 2009, p.270.
- HENCKAERTS J.M., “Desarrollo del derecho internacional humanitario y la continua pertinencia de la costumbre”, *Anuario mexicano de derecho internacional*, vol. 10, 2010, pp. 539-566.
- HENCKAERTS J.M., “Estudio sobre el Derecho Internacional Humanitario Consuetudinario. Una Contribución a la Comprensión y al Respeto del Derecho de los Conflictos Armados”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. 7, 2007, pp. 513-563.
- HENCKAERTS J.M., and DOSWALD-BECK L., “El derecho internacional humanitario consuetudinario”, Vol.1, Comité Internacional de la Cruz Roja, Buenos Aires, pp. 2017-211.
- HENDRIKS S.L., “The food security continuum: a novel tool for understanding food insecurity as a range of experiences”, *Food Security*, Vol. 7, No 3, Springer, 2015, p. 611.
- HENDRIX C., BRINKMAN H.J., “Food Insecurity and Conflict Dynamics: Causal Linkages and Complex Feedbacks”, *Stability: International Journal of Security and Development*, vol. 2, No 2, 2013, p.9.

- HERRERO OLARTE S., “La seguridad alimentaria como Bien Público Global”, *Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*, N°13, Quito, 2013, p. 193.
- HOLLEMAN C., JACKSON J., SÁNCHEZ M.V., VOS R., (Eds.), “Sowing the seeds of peace for food security. Disentangling the nexus between conflict, food security and peace”, Economics Technical Study 2, FAO, Rome, 2017, pp. 28 y ss.
- HONG P., “Peace and Stability as Enablers for and Outcome of Development”, United Nations Department of Economic and Social Affairs (DESA), 2015.
- HOWARD P.H., *Concentration and power in the food system: Who controls what we eat?*, Bloomsbury Publishing, 2016.
- HOWARD-HASSMANN R.E., “State-Induced Famine and Penal Starvation in North Korea”, *Genocide Studies and Prevention: An International Journal*, Volume 7, Iss. 2: Article 3, 2012.
- ICRC, Statement made by ICRC to the Commission on Human Rights at its fifty-seventh session on agenda item 10. Referencia encontrada en: UN Doc. A/56/210, 23 July 2001, “The right to food”, para. 37-40.
- IFPRI, “2017 global hunger index: The inequalities of hunger”, disponible en: <https://www.ifpri.org/publication/2017-global-hunger-index-in-inequalities-hunger> consultado el 10 de marzo de 2020.
- Informes anuales de los Relatores Especiales del Derecho a la Alimentación en: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Food/Pages/Annual.aspx>, consultado el 6 de marzo de 2020.
- INSTITUTE OF MEDICINE, *Improving Food Safety Through a One Health Approach: Workshop Summary*, The National Academies Press, Washington, DC, 2012.
- INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS, “Cuadernos de Estrategia 203 Emergencias pandémicas en un mundo globalizado: amenazas a la seguridad”, Ministerio de Defensa, febrero 2020.

- JAFFEE S., HENSON S., UNNEVEHR L., GRACE D., CASSOU E.,
 “The Safe Food Imperative: Accelerating Progress in Low- and Middle-Income Countries”, Agriculture and Food Series, World Bank, Washington, 2019.
- JAKOVLEVIC B., “El derecho a la asistencia humanitaria, aspectos jurídicos”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, N°3, 1987, p.496.
- JAROSZ L., “Comparing food security and food sovereignty discourses”, *Dialogues in Human Geography*, Vol. 4, N° 2, 2014, pp. 168-181.
- JENKS B., “From an MDG World to an SDG/GPG World: Why the United Nations should embrace the concept of Global Public Goods”, Development dialogue paper no.15, Renewal of the UN development System, 2015, p. 1; “The United Nations and Global Public Goods: Historical Contributions and Future Challenges”, International Development Policy, *Revue internationale de politique de développement* 2012, p. 31.
- JOSLING T., “The WTO, Food Security and the Problem of Collective Action”, Paper, DECAR Food Conference, World Bank, 2014, p.1.
- KAUL I., and MENDOZA R.U., “Advancing the concept of public goods”, in KAUL I., et al (Ed.), *Providing global public goods: Managing globalization*, Oxford University Press, 2003, p.95; KAUL I., BLONDIN D., “Los bienes públicos globales y las Naciones Unidas” en OCAMPO J.A (Ed.), *Gobernanza Global y Desarrollo: Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*, CEPAL, Naciones Unidas, 2015; KAUL I., CONCEIÇÃO P. (Eds), *The New Public Finance: responding to global challenges*, The United Nations Development Programme, Oxford University Press, New York, 2006; KAUL I., et al (Eds.), *Providing global public goods: Managing globalization*, The United Nations Development Programme, Oxford University Press, New York, 2003; KAUL I., et al., “Global public goods: a concept for framing the post-2015 agenda?”, Discussion Paper. German Development Institut, Bonn, 2013; KAUL I., GRUNBERG I., STERN M.A. (Ed.), *Global public goods: International Cooperation in the 21st Century*, The United Nations Development Programme, Oxford University Press, New York, 1999; KAUL I., MENDOZA R.U., “Advancing the concept of public goods”, in KAUL I., et al (Ed.), *Providing global public goods:*

- Managing globalization*, The United Nations Development Programme, Oxford University Press, 2003, pp.80-81.
- KONANDREAS P. and SHARMA R., “Net Food-importing Developing Countries: Role and Perspectives” in BILAL S. and PEZAROS P. (Ed.), *Agricultural Trade and the Millenium WTO Round*, Kluwer Law International, The Hague, 2001, p. 251.
- KRACHT U., “Human Rights and humanitarian action: the right to food in armed conflict”, en BERGSMO M., (Ed.), *Human Rights and Criminal Justice for the Downtrodden: Essays in Honour of Asbjørn Eide*, Martinus Nijhoff, Leiden/Boston, 2003, pp. 261-290.
- KREUDER-SONNEN C., “The WHO After Corona: Discretionary Powers for the Next Pandemic?”, *VerfBlog*, 2020/3/27, disponible en: <https://verfassungsblog.de/the-who-after-corona-discretionary-powers-for-the-next-pandemic/>
- KRIVOHLAVEK A., “Food Safety, Standards and Norms Against Bioterrorism: Food Safety and Hazards”, in RADOSAVLJEVIC V., BANJARI I., BELOJEVIC G. (Eds.), *Defence Against Bioterrorism: Methods for Prevention and Control*, NATO Science for Peace and Security Series A: Chemistry and Biology, 2018, pp.245-247.
- LA VÍA CAMPESINA, “Posición Sobre Soberanía Alimentaria de Los Pueblos”, 2003.
- LANGFORD M., “Keeping Up with the Fashion: Human Rights and Global Public Goods”, *International Journal on Minority and Group Rights*, Nijhoff, 2009, p. 168.
- LATHAM M.C., *Nutrición Humana en el Mundo en Desarrollo*, Colección FAO Alimentación y nutrición N° 29, Roma, 2002, capítulo 24.
- LEE R., “Food security and food sovereignty”, Centre for rural economy discussion paper series, Vol. 11, 2007, pp. 1-16.
- LEGUENE P., “Seguridad Alimentaria y gobernanza ante los nuevos desafíos globales”, FRIDE, Madrid, 2009, p.2.
- LIPPER L., “Forest degradation and food security”, Unasylya - No. 202 - Forests, food security and sustainable livelihoods, FAO, Rome, 2000.

- LLUÍS BARONA J., BERNABEU-MESTRE J., *La salud y el Estado: el movimiento sanitario internacional y la administración española (1851-1945)*, Universitat de València, Servei de Publicacions, Valencia, 2008, p.149.
- LOMA-OSSORIO E., “El Derecho a la Alimentación. Definición, Avances y Retos”, en VIVAS E., GROOME H., NIERENBERG D., HALWEIL B., SHIVA V., *Seguridad alimentaria: el derecho de los pueblos a la vida*, Centro de Investigación para la Paz (CIP-Ecosocial), Madrid, 2008, p.10.
- LÓPEZ M., “La protección de la estabilidad financiera como bien público global”, en BOUZA N., GARCÍA C., RODRIGO A.J., (Dir.), *La gobernanza del interés público global: XXV Jornadas de la asociación española de profesores de derecho internacional y relaciones internacionales*, Tecnos, Madrid, 2013, pp.645-680.
- LÓPEZ-ALMANSA BEAUS E., “Crisis alimentarias y Derecho Internacional Humanitario”, en GUTIÉRREZ ESPADA C., y RAMÓN CHORNET C. (Ed.), *Uso de la fuerza y protección de los Derechos Humanos en un nuevo orden internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, p.255.
- LOWE V., TZANAKOPOULOS A., “Humanitarian Intervention”, Max Planck Encyclopedia of Public International Law, 2011.
- MACDONALD L., “World Bank Study Explores Options on Global Public Goods”, Center for Global Development, Blog Posts 2013.
- MACMILLAN A. y VIVERO J.L., “The Governance of Hunger, Innovative proposal to make the right to be free from hungry a reality”, en MARTÍN LÓPEZ M.A., y VIVERO J.L. (Coords), *New challenges to the right to food*, Huygens Editorial, Barcelona, 2011, pp.57-59 y pp.82-93.
- MAHIOU A, « Une approche universelle éclatée », en MAHIOU A., and SNYDER. F., (Ed.), *Food Security and Food Safety/ La Sécurité Alimentaire*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Netherlands, 2006, p.16; “L’Organisation des Nations Unies pour l’alimentation et l’agriculture”, en MAHIOU A., and SNYDER. F., (Ed.), *Food Security and Food Safety / La Sécurité Alimentaire*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Netherlands, 2006, pp.24-25.

- MAIGA M., *Gender, AIDS and food security: culture and vulnerability in rural Côte d'Ivoire*, Wageningen Academic Pub, 2010.
- MARCUS D., “Famine crimes in international law”, *American Journal of International Law*, vol.97, 2003, pp. 244 y ss.
- MARCOUX A., “The Effects of Deforestation on Food Security”, Course HH-NURS4546-C, Scribd, December 2015.
- MARIÑO MENÉNDEZ F.M., *Derecho Internacional Público (Parte general)*, 3ª Edición, Trotta, Madrid, 1999, pp. 373-379.
- MÁRQUEZ CARRASCO M^a.C., “Los elementos específicos de las conductas constitutivas de crímenes contra la humanidad en derecho internacional penal”, *Revista General de Derecho Penal*, N^o. 10, 2008.
- MARTÍN LÓPEZ M.A., “A Study on the Application of Food Sovereignty in International Law” *Groningen Journal of International Law*, Vol. 4, No. 2, 2016, p.17; “El Derecho a la Alimentación ante los riesgos del futuro”, en FERNÁNDEZ SÁNCHEZ P.A. (Ed.), *Riesgos y Amenazas para la Seguridad Humana*, Monográfico, Araucaria, 2017, p.92; “El Sometimiento de la Especulación al Derecho a la Alimentación”, *Revista electrónica de estudios internacionales*, N^o22, 2011, p. 1.
- MAXWELL D., RUSSO L., ALINOVIB L., “Constraints to addressing food insecurity in protracted crises”, Article from Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America (PNAS), 2012.
- MCCANDLESS E., “Peace Dividends and Beyond: Contributions of Administrative and Social Services to Peacebuilding”, United Nations Peacebuilding Support Office, 2012, pp. 3, 6.
- MCKEON N., *Global Governance for World Food Security: A Scorecard Four Years After the Eruption of the “Food Crisis”*, Heinrich-Böll-Stiftung, Berlín, 2011, pp.6-20.
- MECHLEM K., “Food Security and the Right to Food in the Discourse of the United Nations”, *European Law Journal*, Volume10, Issue 5, 2004, pp.631-648.
- MELLEN M., “A qui profite l'aide alimentaire?”, GRAIN, 2003.

- MENDIA I., “FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación)”, en *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, Hegoa, Universidad del País Vasco.
- MOLINA L.E., “Reflexiones sobre la Situación Alimentaria Internacional y la Seguridad Alimentaria”, *Agroalimentaria*, Vol.15, Venezuela, 2002, pp.75-85.
- MONTOYA CERIO F., “El virus del Ébola como factor económico desestabilizador”, Documento de Opinión 67/2015, Instituto Español de estudios estratégicos, 2015.
- MORRISSEY O., VELDE D., HEWITT A., “Defining International Public Goods: Conceptual Issues”, in FERRONI M., MODY A., (Eds.), *International Public Goods: Incentives, Measurement and Financing*, Kluwer, The Hague, 2002.
- MOUREY A., “Famine et guerre”, *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, vol.73, 1991, pp. 583-585.
- NARULA S., “The Right to Food: Holding Global Actors Accountable under International Law”, *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 44, 2006, pp. 791, 793.
- NELSON G.C., ROSEGRANT M.W., PALAZZO A., GRAY I., INGERSOLL C., ROBERTSON R.D., TOKGOZ S., ZHU T., SULSER T.M., RINGLER C., MSANGI S., YOU L., *Food security, farming, and climate change to 2050: scenarios, results, policy options*, IFPRI Research Monograph, Washington D.C., 2010.
- NIVARD C., “Le Droit à l'alimentation”, en ROMAN D., “Droits des pauvres, pauvres droits?”, *Recherches sur la justiciabilité des droit sociaux*, Université Paris Ouest Nanterre la Défense, p.234.
- OAKLAND INSTITUTE, “Land Grabbing: All In the Name of Food Security?”, sitio web, Estudio informativo, 2012.
- OCAMPO J.A (Ed.), *Gobernanza Global y Desarrollo: Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*, CEPAL, Naciones Unidas, 2015, p. 10.
- ODEGAARD R., YIGEN K., “Access to global public goods for socially and economically vulnerable groups”, en ANDERSEN E.A., and LINDSNAES B. (Eds), *Towards New Global Strategies: Public Goods and Human Rights*, Nijhoff Publishers, Leiden-Boston, 2007, p. 297.

- OECD, “Evaluation of the Funding of Global Public Goods”, Note for the OECD/DAC Evaluation Network – May 27, 2015.
- OMS, “Inocuidad de los alimentos”, Datos y Cifras de 30 de abril de 2020, disponible en: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/food-safety>, consultado el 2 de mayo de 2020.
- OMS, “Plan de aplicación integral sobre nutrición materna, del lactante y del niño pequeño”, WHO/NMH/NHD/14.1, 2014, disponible en: http://www.who.int/nutrition/publications/CIP_document/es/, consultado el 20 de abril de 2020.
- OSTROM E., “Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems”, *American Economic Review*, Vol. 100, N°3, 2010, pp.641-672.
- PACHÓN-ARIZA F.A., “Food sovereignty and rural development: beyond food security”, *Agronomía Colombiana*, 31(3), 2013, pp. 362-377.
- PAGE H., “Global governance and food security as global public good”, Center on International Cooperation, 2013.
- PARENT G., y MORALES S., “Seguridad Alimentaria”, en COLLART DUTILLEUL F. (Ed.), BUGNICOURT J. F. (Dir.), *Diccionario Jurídico de la Seguridad Alimentaria en el Mundo*, Monografía jurídica, INIDA, Costa Rica, 2014, pp. 509-511.
- PARRY C., *The Sources and Evidences of International Law*, Manchester University Press, File Copy, 1955, p.86.
- PASTOR RIDRUEJO J. A., *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, 9ª Edición, Tecnos, Madrid, 2003, pp. 38-42.
- PEJIC J., “The right to food in situations of armed conflict: The legal framework”, *International Review of the Red Cross*, vol. 83, no 844, 2001, pp.1097-1109.
- PÉREZ C., “La situación de refugio y desplazamiento forzado en Ecuador”, *Revista Aportes Andinos N° 7. Globalización, migración y derechos humanos*, Universidad Andina Simón Bolívar, 2003, p.6.

- PÉREZ DE ARMIÑO K., “La Gobernanza global de la Seguridad Alimentaria: debilidades, disparidades e iniciativas de reforma”, en PONS RAFOLS X., *Alimentación y Derecho Internacional. Normas, Instituciones y Procesos*, Monografía jurídica, Marcial Pons, Madrid, 2013, pp. 83-115; *Seguridad Alimentaria y Derecho Humano al Alimento: Implicaciones para las Políticas Públicas y la Ayuda Internacional en el África Subsahariana*, Tesis Doctoral, Bilbao, Universidad del País Vasco, 1995, primer volumen, p. 154.
- PÉREZ GONZÁLEZ M., “Apuntes sobre los principios generales del derecho en el derecho internacional”, en RODRÍGUEZ CARRIÓN A.J., PÉREZ VERA E., (Coord.), *Soberanía del Estado y Derecho Internacional, Homenaje al Profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, 2005, pp. 1022,1024,1028,1029.
- PHILLIPE X, “The principles of universal jurisdiction and complementarity: how do the two principles intermesh?”, *International Review of the Red Cross*, vol. 68 N°862, 2006.
- PICTET J., “The fundamental principles of the Red Cross: commentary”, 1979.
- PINSTRUP ANDERSEN P., “Food security: definition and measurement”, *Food security*, Vol. 1, N° 1, R.N., Strange, Países Bajos, 2009, pp. 5-7.
- PMA, “At the root of exodus: Food security, conflict and international migration”, Food Security Analysis, mayo 2017; “La asistencia alimentaria en el mundo en 2017. Principales conclusiones y recomendaciones”, 2017.
- PONS RAFOLS X., *Alimentación y Derecho Internacional. Normas, Instituciones y Procesos*, Monografía jurídica, Marcial Pons, Madrid, 2013, pp.45-46; “El programa Mundial de Alimentos y la puesta en valor del vínculo entre el socorro y desarrollo”, en CARDONA LLORENS et al. (Eds.), *Estudios de Derecho Internacional y Derecho Europeo en homenaje al profesor Manuel Pérez González*, Tirant lo Blanch, T.I, Valencia, 2012, p. 976.

- PONTECORVO C.M., “Sustainable development as a general principle of international law”, en *Climate Change Mitigation and International Trade: Conflicts and Resolution Mechanisms*, Satura Editrice, 2013, pp.311-330.
- PUREZA J.M, *El Patrimonio Común de la Humanidad, ¿Hacia un Derecho Internacional de la Solidaridad?*, Trotta, Madrid, 2002, p.72.
- QUIN A., BUGNICOURT J.F., “Organización de las Naciones para la Alimentación y la Agricultura”, en COLLART DUTILLEUL F. (Ed.), BUGNICOURT J. F., (Dir.), *Diccionario Jurídico de la Seguridad Alimentaria en el Mundo*, Monografía jurídica, INIDA, Costa Rica, 201, p. 398.
- RAJEEV C.P., “Soberanía alimentaria: poder, género y el derecho a la alimentación”, *Revista PLoS Medicine*, Volume 9, Issue 6, 2012.
- RALPH W.P., “FAO: its origins, formation and evolution 1945-1981”, Food and Agriculture Organization of The United Nations, Roma, 1981, p.11.
- RAMÓN CHORNET C. (Ed.), *Problemas actuales del Derecho Internacional Humanitario, V Jornadas de Derecho Internacional Humanitario*, Servicio de publicaciones de la Universidad de Valencia, Valencia, 2001; “Demasiado tarde para la población civil. El cometido del Derecho internacional humanitario”, en GUTIÉRREZ ESPADA C., CAFLISCH L., BERMEJO GARCÍA R., DÍEZ-HOCHLEITNER RODRÍGUEZ J. (Coords.), *El Derecho Internacional: normas, hechos y valores. Liber Amicorum José Antonio Pastor Ridruejo*, Servicio de publicaciones de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2005, pp.287-299.
- RAWLS J., *A Theory of Justice*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Mass, 1971.
- REMIRO BROTONS A., *Derecho internacional*, McGraw-Hill, Madrid, 1997, pp. 329-330.
- REYHANI, R., “Protection of the environment during armed conflict”, *14 Mo. Envtl. L. & Pol’y Rev.* 323., vol. 14, 2006.

RESOLUCIONES DE LA ASAMBLEA GENERAL, A/RES/46/182, de 19 de diciembre de 1991, Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas, paras. 4 y 5 ; A/RES/70/1, 21 de octubre de 2015, “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”; A/RES/56/155, relativa al Derecho a la Alimentación, 15 de febrero 2002; A/RES/57/226, 26 de febrero de 2003, 57/226 El derecho a la alimentación, p.2; A/RES/71/191, 18 de enero de 2017, 71/191 El derecho a la alimentación, p.3; A/RES/72/238, 25 de enero de 2018, 72/238, Desarrollo agrícola, seguridad alimentaria y nutrición, p. 5; Resolución 1714(XVI), de 19 de diciembre de 1961; Resolución 2095 (xx), de 20 de diciembre de 1965, de la Asamblea General, p. 12; Resolución 2625 (XXV), 24 de octubre de 1970 “Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referente a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas”; A/RES/70/1, 21 octubre 2015, p. 17; A/RES/71/245, Desarrollo agrícola, seguridad alimentaria y nutrición, 3 febrero 2017, p.11, paras.11, 13; A/RES/72/173, 26 de enero de 2018, para. 36.

REUTLINGER S., “Poverty and Hunger: Issues and Options for Food Security in Developing Countries”, a World Bank Policy Study, The World Bank, Washington, DC, 1986, p.1.

ROBINSON N., *The Genocide Convention: A Commentary*, Institute of Jewish Affairs, World Jewish Congress, New York, 1960, p.63.

RODRÍGUEZ CARRIÓN A., *Lecciones de Derecho Internacional Público*, 5ª edición, Tecnos, Madrid, 2004, pp. 172-177.

RODRÍGUEZ DE TABORDA C., “El impacto de los conflictos armados en la Seguridad Alimentaria”, *ReCordip*, vol. 1, N° 2, 2013, p.2.

ROSENBERG D., “Le droit à la sécurité alimentaire: réponses et non réponses du droit international”, en COLLART DUTILLEUL F., et BRÉGER T., *Penser une démocratie alimentaire*, Volume I, Inida, Costa Rica, 2013.

ROTBERG R., “Failed States in a World of Terror”, en *Foreign Affairs*, New York, 2002, p.127 y “The New Nature of Nation-State Failure”, *The Washington Quarterly*, 2002, p.87.

- ROTTENSTEINER C., “The Denial of Humanitarian Assistance as a Crime under International Law”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, vol.81, 1999, pp.557-558.
- RUEDA FERNÁNDEZ C., *Delitos de derecho internacional: tipificación y represión internacional*, Editorial Bosch, Barcelona, 2001.
- SAGASTI F., BEZANSON K., “Financing and Providing Global Public Goods: Expectations and Prospects”, prepared for the Swedish Ministry for Foreign Affairs, Department for International Development Cooperation, Stockholm, 2001.
- SALCEDO BACA S., “El Marco Teórico de la Seguridad Alimentaria”, en SALCEDO BACA S. (Ed.) *Políticas de Seguridad Alimentaria en los Países de la Comunidad Andina*, Monografía, FAO, Santiago de Chile, 2005, p.3
- SANO H.O., “Is good governance a global public good?”, en ANDERSEN E.A., and LINDSNAES B. (Eds), *Towards New Global Strategies: Public Goods and Human Rights*, Nijhoff Publishers, Leiden-Boston, 2007, pp. 217-236.
- SAURA ESTAPÁ J., “Costumbre y principios generales del Derecho”, en SÁNCHEZ V.M. (Dir.), *Derecho Internacional Público*, Huygens Editorial, Barcelona, 2009, p.97.
- SCHANBACHER W.D., *Food as a Human Right: Combatting Global Hunger and Forging a Path to Food Sovereignty*, Praeger Security International, California, 2019, pp.67-91; *The politics of food: The global conflict between food security and food sovereignty*, ABC-CLIO, 2010.
- SEATZU F., “Sul ruolo della Banca europea di ricostruzione e sviluppo nell'attuale crisi finanziaria internazionale”, *Il diritto dell'Unione Europea*, Volume16, N°3, 2011, pp.741-759; “The Subregional Development Banks and the Expansion of Socio-Economic Growth in Latin America: Current Issues and Future Prospects”, *Anuario Brasileiro de Direito Internacional*, 9.1, 2014, pp.270-316; “The UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights and the Right to adequate food”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, N°27, 2011, p.580; “World Bank and post-conflict activities”, in FERNÁNDEZ SÁNCHEZ P.A. (Ed.) *Peacekeeping: Global*

- Perspectives, Challenges and Impacts*, Nova Science Publishers, New York, 2018, pp.333-343.
- SEN A., *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford, Clarendon Press, 1981.
- SHAFFER G., “International Law and Global Public Goods in a Legal Pluralist World”, *The European Journal of International Law*, Vol.23, n°3, 2012, p.670.
- SHAW D. J., *Global food and agricultural institutions*, Routledge, New York, 2008, p.209;
- SIMMA B., ALSTON P., “The Sources of Human Rights Law: Custom, *Ius Cogens* and General Principles”, *Australian Yearbook of International Law*, 1991.
- SIMON G.A., “Concepto y Gobernanza Internacional de la Seguridad Alimentaria: de dónde venimos y hacia dónde vamos”, *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros* N°224, 2009, p.23
- SMITH R.D., MACKELLAR L., “Global Public Goods and the Global Health Agenda: Problems, Priorities and Potential”, *Globalization and Health*, 2007.
- SNYDER F., “Toward an International Law for Adequate Food”, en MAHIOU A., and SNYDER. F., (Ed.), *Food Security and Food Safety/ La Sécurité Alimentaire*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Netherlands, 2006, p. 90.
- SORENSEN “Les principes de Droit International Publique”, Academie de Droit International, Recueil des Cours, Tome 101, 1960, p.17.
- SOUDJAY S., *La FAO, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture*, Harmattan, Paris, 1996.
- STIGLITZ J.E., *The theory of international public goods and the architecture of international organizations*, UN. Department for Economic and Social Information and Policy Analysis, World Institute for Development Economics Research, Helsinki, 1995.

- STUART T., *Waste: uncovering the global food scandal*, London, Penguin Books, 2009; ESCAJEDO L., REBATO E., LOPEZ A. (Eds.), *Derecho a una Alimentación Adecuada y Despilfarro Alimentario*, Tirant Lo Blanch, 1ªEdición, 2018.
- SUÁREZ SERRANO C., “La protección del periodismo en los conflictos armados actuales”. Tesis doctoral, Universidad de Granada, 2016,
- TALBOT R.B., *Historical Dictionary of the International Food Agencies: FAO, WFP, WFC, IFAD*, Metuchen, N.J., Scarecrow Press, Londres, 1994, p.57.
- TELLO MORENO L.F., “El derecho al Patrimonio Común de la Humanidad: origen del Derecho de acceso al Patrimonio Cultural y su disfrute”, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México D.F, 2012, p.39.
- TENENBAUM D.J., “Food vs. Fuel: Diversion of Crops Could Cause More Hunger”, *Environmental Health Perspectives*, V.116 (6), 2008, pp. 254-257.
- TEXIER P., “Commentaires sur l’observation générale du Comité des droits économiques, sociaux et culturels (DESC): le droit à une nourriture suffisante”, en BERTHOUSOZ R., MEYER-BISCH P., NSEKA F., *Faim de vivre. La multidimensionnalité du droit à l’alimentation*, Berne, Fribourg, 2000, p.73.
- THAN C., SHORTS E., *International Criminal Law and Human Rights*, 1st Ed., London: Sweet& Maxwell, 2003, p.90.
- THOMSON A. y METZ M., *Implicaciones de las políticas económicas en la seguridad alimentaria: Manual de capacitación*, Food & Agriculture Org., 1999, pp. 39-41.
- TIGNINO M., *Water During and After Armed Conflicts: What Protection in International Law?*, Brill Research Perspectives, 2016.
- TIMMER P., *Food Security and Scarcity: Why Ending Hunger Is So Hard*, University of Pennsylvania Press, 2015.

UNITED NATIONS TREATY COLLECTION, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, disponible en: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsq_no=IV-3&chapter=4&lang=en consultado el 28 de abril de 2020.

VAN BOVEN T.C., « Les critères de distinction des droits de l'homme », en VASAK K., *Les dimensions internationales des droits de l'homme*, Unesco, Paris, 1978, p.52.

VEDROSS A., «Les principes généraux du droit dans le système des sources du droit international public», *Recueil d'études de droit international en hommage à Paul Guggenheim*, Genève, 1968, pp.521-530.

VILLARY M., «Le role des principes dans le développement du droit international», *Recueil d'études de droit international en hommage à Paul Guggenheim*, Université de Genève, 1968, p.533.

VITÉ S., “Tipología de los conflictos armados en el derecho internacional humanitario: conceptos jurídicos y situaciones reales”, *International Review of the Red Cross*, N°873, 2009, p.17.

VIVERO J.L., ERAZO X. (Eds.), *Derecho a la Alimentación, Políticas Públicas e Instituciones contra el Hambre*, LOM Ediciones, Santiago de Chile, 2009, pp.8-9; VIVERO POL J.L., “Food as a Commons: re-framing the narrative of the food system”, *Social Science Research Network*, 2013; “Los alimentos como un bien común y la soberanía alimentaria: una posible narrativa para un sistema alimentario más justo”, en ERAZO X., MÉNDEZ R., MONTERROSO L.E., SIU C. (Eds.), *Seguridad alimentaria, Derecho a la alimentación y políticas públicas contra el hambre en América Central*, 2014, pp.27-28; “Los alimentos son un bien común Comer para ser feliz”, Researchgate, 2015; “Soberanía alimentaria y alimentos como bien común”, en CRUZ LA DE GARCÍA M.J (Ed), *Seguridad Alimentaria: Derecho y Necesidad, Economía sin Fronteras, Dossier N°10*, 2013, pp.12-13; “Why Isn't Food a Public Good?”, nota de opinión en portal de *Global Policy*, Durham University, 2014; VIVERO POL J.L., FERRANDO T., “Los bienes comunales y la comunalización: una narrativa nueva y antigua a la vez para enriquecer las reivindicaciones a favor de la soberanía alimentaria y el derecho a la alimentación”, *Red Mundial por el Derecho a la Alimentación y a la Nutrición*, 2017, pp. 58-60.

- VOIGT C., “The Role of General Principles in International Law and their Relationship to Treaty Law”, RETFÆRD ÅRGANG 31 2008 NR. 2/121, p.7.
- VON BOGDANDY A., VILLARREAL P., “International Law on Pandemic Response: A First Stocktaking in Light of the Coronavirus Crisis”, Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL) Research Paper No. 2020-07, p.8.
- WATKINS S., VAN DE WALLE E., “Nutrición, mortalidad y tamaño de la población: el tribunal de última instancia de Malthus”, en ROBERT I., THEODORE K. (Eds.), *El Hambre en la Historia*, Siglo XXI de España, Madrid, 1990, pp.7-11.
- WHO, “Estimates of the global burden of foodborne diseases”, Foodborne Disease Burden Epidemiology Reference Group 2007-2015, WHO Library Cataloguing-in-Publication Data, 2015, pp. X-XI.
- WHO/CDS/EPR/IHR/2007.1, Reglamento Sanitario Internacional (2005), Áreas de trabajo para su aplicación, 2007, p.7.
- WINDFUHR M., JONSÉN J., *Food Sovereignty, Towards democracy in localized food systems*, FIAN-International, ITDG Publishing, 2005, pp.23-24.
- WORTEL E., “Humanitarians and their moral stance in war: the underlying values”, *International Review of the Red Cross*, vol. 91, no 876, 2009, p. 784.
- YACOUB C., DUARTE B., BOELENS R., *Agua y Ecología Política: El extractivismo en la agroexportación, la minería y las hidroeléctricas en Latinoamérica*, Amsterdam Institute for Social Science Research (AISSR), Quito, Abya-Yala, 2015.
- ZEILER J.E., “Genocide Convention – Intentional Starvation - Ethiopian Famine in the Eritrean War for Independence. The Applicability of the Genocide Convention to Government imposed Famine in Eritrea”, *GA. J. INT'L & Comp. L.*, Vol. 19:589, 1989.

ZIEGLER J. (et al.), “The Right to Food in Situations of Armed Conflict”, en ZIEGLER J., GOLAY C., MAHON C., WAY S., *The Fight for the Right to Food: Lessons Learned*, Palgrave Macmillan, International Relations and Development Series, Geneva, 2011, pp. 101-108; Report submitted by the Special Rapporteur on the right to food, Jean ZIEGLER, in accordance with Commission on Human Rights resolution 2003/25*, E/CN.4/2004/10, 9 February 2004, p.10; Informe del Relator a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Jean ZIEGLER, sobre el derecho a la alimentación en los Territorios Palestinos Ocupados, E/CN.4/2004/10/Add.2, 31 de octubre de 2003, para. 49.

ZEMMALI A., “La protection de l’eau en période de conflictio armé”, *Revue Internationale de la Croix Rouge*, Vol. 77, 1995, pp. 601-615.

ZOU K., “Applying the Principle of the Common Heritage of Mankind”, in *Global Commons and the Law of the Sea*, Maritime Cooperation in East Asia, Volume 5, 2018, pp.13-14.

*Este libro se terminó de elaborar en 2020
en la ciudad de Sevilla, bajo los cuidados de
Francisco Anaya.*

