

- Adriana Fillol Mazo -

**El hambre como  
riesgo y amenaza  
a la paz y seguridad  
internacionales**

*Dykinson, S.L.*



— ADRIANA FILLOL MAZO —

EL HAMBRE COMO RIESGO Y  
AMENAZA A LA PAZ Y  
SEGURIDAD  
INTERNACIONALES

*Dykinson, S.L.*

2020

EL HAMBRE COMO RIESGO Y AMENAZA A LA PAZ Y SEGURIDAD  
INTERNACIONALES

Diseño de cubierta y maquetación: Francisco Anaya Benítez

© de los textos: Adriana Fillol Mazo

© de la presente edición: Dykinson S.L.

Madrid - 2020

**ISBN 978-84-1324-839-4**

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.

A mis padres.



*“Un mundo hambriento nunca podrá ser un mundo pacífico”*

*Laurence DUDLEY STAMP*

*1952*

*“There are people in the world so hungry that God  
cannot appear to them except in the form of bread”*

*Mahatma GANDHI*



# ÍNDICE

<b>PRÓLOGO</b> .....	13
PABLO ANTONIO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ	
<b>ABREVIATURAS Y SIGLAS MÁS UTILIZADAS</b> .....	19
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	21
<b>CAPÍTULO I. La seguridad alimentaria y su interrelación con la paz y la seguridad internacionales</b> .....	29
1.1. Hacia un marco amplio y multidimensional del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales .....	32
1.1.1. Emergencia de nuevas amenazas interconectadas .....	32
1.1.2. La multidimensionalidad de la seguridad.....	35
1.1.3. La consolidación de la paz para alcanzar una paz sostenible .....	40
1.2 La falta de alimentos como causa y efecto de los conflictos .....	45
1.2.1. La falta de alimentos como causa de los conflictos .....	46
1.2.2. Consecuencias de los conflictos sobre la seguridad alimentaria.....	56
1.3 La revalorización de la dimensión alimentaria como factor sostenible de paz y seguridad internacionales.....	66
1.3.1. La protección de la seguridad alimentaria en el marco estratégico del sostenimiento de la paz de Naciones Unidas.....	74
1.4 La seguridad alimentaria como parte integrante de la acepción amplia de la seguridad humana y su relación con la paz y seguridad internacionales..	81
1.4.1. La emergencia de la seguridad humana.....	82
1.4.2. Aproximación al concepto de seguridad humana .....	84
1.4.3. Seguridad alimentaria, seguridad humana y paz y seguridad internacionales: relación de complementariedad y reforzamiento.....	93
<b>CAPÍTULO II. Riesgos y amenazas para la paz y la seguridad internacionales que potencian la falta de alimentos</b> .....	98
2.1 El cambio climático y la seguridad alimentaria .....	100
2.1.1. Los efectos del cambio climático sobre la producción agrícola .....	104
2.1.2. La acidificación de los océanos como amenaza a la seguridad alimentaria.....	111
2.1.3. Los desplazamientos forzados como consecuencia de la falta de alimentos agravada por los efectos del cambio climático .....	118
2.2 Los Estados fallidos y la situación alimentaria de su población .....	121
2.2.1. Concepto de Estado fallido .....	123

2.2.2. Los Estados fallidos como amenazas a la paz y seguridad internacionales.....	130
2.3 El terrorismo y la seguridad alimentaria .....	132
2.3.1. Bioterrorismo, agroterrorismo e inseguridad alimentaria.....	133
2.3.2. ¿La emergencia de estrategias de food defense (defensa alimentaria)?	144
2.4 La pobreza y su incidencia en el acceso a los alimentos: el comercio internacional de especulación alimentaria como agravante .....	148
2.4.1. Pobreza y dificultades para el acceso a los alimentos .....	151
2.4.2. El hambre como elemento perpetuador de la pobreza.....	153
2.4.3. Crecimiento económico inclusivo .....	154
2.4.4. La volatilidad de los precios de los alimentos y la especulación .....	156
2.5 El acaparamiento de tierras y su incidencia en la seguridad alimentaria como un nuevo riesgo para la paz y seguridad internacionales .....	165
2.5.1. Entendiendo el acaparamiento de tierras .....	167
2.5.2. Consecuencias del acaparamiento de tierras para la seguridad alimentaria.....	172
2.5.3. Marco jurídico: <i>soft law</i> .....	177
<b>CAPÍTULO III. Algunos nuevos instrumentos que pueden servir para proteger la seguridad alimentaria como factor sostenible de paz .....</b>	<b>183</b>
3.1 Las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas.....	185
3.1.1. Las nuevas respuestas .....	187
3.1.2. Competencias para establecer una operación de mantenimiento de la paz en supuestos de falta de seguridad alimentaria.....	191
3.1.3. Las operaciones de mantenimiento de la paz en curso y su posible integración con la protección de la seguridad alimentaria .....	195
3.2 La comisión de consolidación de la paz .....	205
3.2.1. ¿El porqué de su creación?.....	206
3.2.2. Naturaleza jurídica de la comisión de consolidación de la paz.....	208
3.2.3. La labor de la comisión: principales funciones, forma de trabajo y modo de financiación .....	212
3.2.4. La seguridad alimentaria entre las preocupaciones de la comisión de consolidación de la paz.....	224
3.3 ¿La responsabilidad de proteger? .....	230
3.3.1. Emergencia de la responsabilidad de proteger.....	232
3.3.2. Naturaleza jurídica de la responsabilidad de proteger.....	238
3.3.3. ¿Responsabilidad de proteger y protección de la seguridad alimentaria? .....	241
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>251</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS .....</b>	<b>263</b>





## PRÓLOGO

**E**l 14 de diciembre de 2018, la Prof<sup>a</sup> Dra. Adriana Fillol Mazo defendió su tesis doctoral sobre “La Seguridad Alimentaria en el Marco Universal de la Paz y Seguridad Internacionales”. El texto presentado tenía 615 páginas, algo inusual en las actuales tesis doctorales. Obtuvo la máxima calificación de sobresaliente *cum laude*, por unanimidad, con la mención internacional.

La extensión no se debía, desde luego, a una inflación de voluntad de la Dra. Fillol sino a las exigencias científicas del tema tan complejo que había elegido. De hecho, había dos tesis en una pero ambas necesarias para poder comprender la dimensión del tema que se abordaba, relacionado siempre con la seguridad alimentaria y la paz y seguridad internacionales.

Se hacía necesario conocer el marco general de la seguridad alimentaria, la soberanía alimentaria y la seguridad humana, la estructura institucional que se ocupaba de su regulación, así como un estudio detallado de las normas jurídicas que servían de base a la protección del derecho a la alimentación y su relación con la seguridad alimentaria. Ello le llevó a la elaboración de proyectos, mediante contratos de investigación o participación en proyectos científicos financiados en convocatorias públicas, como los relacionados con la seguridad alimentaria y la resiliencia en Burkina, Mali y Níger que le sirvió para conocer las políticas de protección social para la seguridad alimentaria, que, aunque tuvo poca repercusión en la propia tesis, si le sirvió de marco para conocer aspectos relacionados con la soberanía alimentaria, el acaparamiento de tierras

como factor de riesgo para la seguridad alimentaria, o la dimensión de los derechos humanos ante las amenazas actuales a la seguridad humana.

Algunos de estos estudios de profundización han sido objeto de publicaciones internacionales, sobre bienes públicos globales y seguridad alimentaria, el estado de la agricultura familiar y sus vías de protección, mejora y potenciación, la agroecología como instrumento para alcanzar el derecho humano a la alimentación o tierra y derechos humanos

Igualmente presentó ponencias y comunicaciones en congresos diversos para contrarrestar sus ideas sobre estos temas iniciales que eran imprescindibles para enmarcar el complejo mundo de la seguridad alimentaria en el Derecho Internacional.

Ahora bien, toda esa estructura debía servirle de almacén para la arquitectura que debería desarrollar, centrándose en el hambre como riesgo y amenaza a la paz y seguridad internacionales, que es el objeto principalísimo de este libro que prologo.

Había que partir de un desarrollo inicial, pero esa parte no era necesaria visualizarla en este libro, por ello se abordó en otro libro, ya publicado, titulado “Seguridad Alimentaria y Derecho Internacional” y que sirve de frontispicio para éste,

Se hacía necesario adentrarse en la relación entre la seguridad alimentaria y la paz y seguridad internacionales, tal como las identifica la Carta de las Naciones Unidas. No bastaba una conexión exclusiva con los capítulos VI y VII de la Carta de la ONU sino que se hacía necesario una mirada mucho más amplia, a la luz de los nuevos riesgos y amenazas que no se habían contemplado en los años cuarenta del siglo pasado cuando se elaboró la carta fundacional de esa Organización Internacional.

El hambre es un factor de riesgo, pero también una amenaza en sí misma por lo que se hacía necesario también dedicar tiempo y esfuerzo adicional a relacionar la seguridad humana con la paz y seguridad internacionales. Sin embargo, a medida que se adentraba en este apasionante mundo jurídico, aparecían otros factores que incidían en el objeto central de estudio, como los efectos del cambio climático sobre la producción agrícola, la amenaza de la acidificación marina a la seguridad

alimentaria, los desplazados ambientales por falta de alimentos, las consecuencias de la existencia de Estados fallidos o el bioterrorismo, el agroterrorismo, las estrategias de la defensa alimentaria o el comercio internacional de especulación alimentaria.

Todo ello, analizado al milímetro, le permiten a la Dra. Fillol Mazo contar con viejos instrumentos jurídicos en el marco de una necesaria seguridad alimentaria, como las operaciones de mantenimiento de la paz, la creación de instituciones presentes en el ámbito universal, ahora pensadas para ocuparse de aspectos relacionados con la seguridad alimentaria o la importantísima responsabilidad de proteger que tanto juego ha dado durante la década de los noventa del siglo pasado y los comienzos de este siglo XXI.

Recuerdo su cara de extrañeza cuando le pedí que abordara la relación entre las operaciones de mantenimiento de la paz y la seguridad alimentaria porque, al principio, no veía la interrelación. Sin embargo, enseñada se dio cuenta de la importancia de estos instrumentos en la resolución de conflictos de naturaleza alimentaria. Ello le llevó a publicar un capítulo de libro en el marco de un contrato con la editorial neoyorquina NOVA que le permitió revisar sus propios postulados e integrar estos instrumentos (“Peacekeeping and Food Security: Agreements, Clashes and Challenges”, en Fernández Sánchez, P.A. (Ed.) *Peacekeeping: Global Perspectives, Challenges and Impacts*, Nova Science Publishers, New York, 2018. pp. 171 - 193. Nova Science Publishers, ISBN 9781536134315).

Quizás la parte más conflictiva del trabajo inicial de la Dra. Fillol Mazo ha sido la relacionada con la responsabilidad de proteger. No tengo ningún reproche que hacerle al respecto porque es entendible. Quien conozca a la Dra. Fillol Mazo conoce de su empeño por comprender cada línea que lee y hasta tanto no está plenamente convencida de sus bondades, no se atreve a incorporar esas ideas en sus escritos. A veces, como director de sus trabajos de investigación, ese grado de convicción era una tortura porque tenía que convencerla cuando a lo que en realidad yo aspiraba era sólo a que se dejara llevar por mi propia experiencia.

Desde luego la pureza de su metodología científica le hacía encuadrarse, nunca mejor utilizada esta expresión, hasta que pudiera demostrar el rigor exigido. Por mucho que se hablara o se leyera sobre la responsabilidad de proteger si no contrastaba las consecuencias de la citada responsabilidad no se conformaba. Ello le ha llevado a asegurar el verdadero marco jurídico de esa responsabilidad institucional de proteger, sin atribuírsela individualmente a ningún Estado.

Dentro de sus profundos análisis, no quiso perder la oportunidad de adentrarse en algunos aspectos que le interrogaban a sí misma, por ello, publicó el *sensu contrario* de su propia tesis o su antítesis. No sólo quería enfocar su punto de mira sobre la inseguridad alimentaria como amenaza a la paz y seguridad internacionales sino que quiso comprobar cómo la seguridad alimentaria era un factor sostenible de paz y seguridad internacionales. Este aspecto fue publicado en la revista Araucaria (ISSN: 1575-6823). Vol. 21 - núm. 42 (2019), pp. 157 – 182).

También quiso detenerse en las consecuencias del cambio climático en la seguridad alimentaria y en la relación de estas consecuencias en los desplazamientos humanos forzosos, que también publicó en un precioso libro de la Prof<sup>a</sup> Rosa Giles Carnero, una de las pioneras más importantes sobre estas cuestiones en España (Giles Carnero, Rosa (Ed.), Los Nuevos Desafíos de la Acción Jurídica Internacional y Europea Frente al Cambio Climático, Atelier, 2018. pp. 287 - 301. (España): Atelier, 20/10/2018. ISBN 978-84-17466-28-2).

Igualmente, en los efectos de la apropiación masiva de tierras que se ha desarrollado a partir de 2008, tras la crisis alimentaria al acaparamiento de tierras que tantas consecuencias negativas está teniendo en el marco de la soberanía alimentaria. Estas reflexiones las ha desarrollado en la edición de un libro que ha coordinado sobre “The phenomenon of land grabbing: legal-political challenges and responses through case studies”, Egregius Ediciones, Colección Tierra y Alimentación, 2020, páginas 234, ISBN: 9788418167102.

El resultado de tanto esfuerzo, de tanta dedicación ha sido ampliamente compensado porque la ciencia jurídica internacional necesita de estas reflexiones, de estos conocimientos y la generosa dedicación de la Dra.

Fillol Mazo debe ser un ejemplo para abordar los inicios (su modestia lo sabe muy bien) de un tema tan inexplorado como era éste del hambre como riesgo y amenaza a la paz y seguridad internacionales que, no me cabe la menor duda, será siempre objeto de seguimiento y de estudio, siendo la autora conocedora de las consecuencias de la inseguridad alimentaria para la paz y seguridad internacionales.

Ella abre este libro con una frase del afamado geógrafo y caballero inglés Sir Laurence Dudley Stamp “Un mundo hambriento nunca podrá ser un mundo pacífico”. La Prof<sup>a</sup> Dra. Fillol Mazo contribuye, en la medida de sus posibilidades, a esa pacificación necesaria, dando a conocer los problemas que acarrearía el hambre, como amenaza a la paz y seguridad internacionales.

Algeciras, 7 de julio 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.
- ADH: Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- CADHP: Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos.
- CEDEAO: Comunidad Económica de Estados de África Occidental.
- CIJ: Corte Internacional de Justicia.
- CPI: Corte Penal Internacional.
- CSA: Comité de la Seguridad Alimentaria Mundial.
- CSH: Comisión de la Seguridad Humana.
- 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.
- IFPRI (siglas en inglés): Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias.

- MINUSMA: Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí.
- MONUSCO: Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo.
- 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.
- OMPs: Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas.
- OMS: Organización Mundial de la Salud.
- OUA: Organización para la Unidad Africana.
- 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.
- Unicef: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- UNMISS: Misión de Naciones Unidas en Sudán del Sur.

## INTRODUCCIÓN

Como es sabido, la paz y la seguridad internacionales no sólo son el resultado de la ausencia de guerras, es decir, no son únicamente el fundamento de la preservación del orden o ausencia de violencia, sino que incluyen también, para ser alcanzadas, aspectos diversos, tales como la seguridad alimentaria, la seguridad sanitaria, la seguridad ambiental, el control del terrorismo internacional, la regulación de los flujos masivos de migración, etc. Todos estos aspectos se inscriben en el marco de un concepto amplio de paz y seguridad internacionales, por lo que exigen acciones multidimensionales para remediar las crisis y/o conflictos derivados y prevenir futuras recaídas.

En este sentido, hay que advertir que los actuales riesgos y amenazas a las personas, que afectan a la paz positiva, han ido mutando según los contextos políticos, sociales y económicos, por lo que desde 1945, fecha de la creación de Naciones Unidas, la sociedad internacional ha cambiado y los postulados que marcaron el origen del actual sistema internacional necesitan reinventarse y orientarse particularmente a los nuevos riesgos y amenazas emergentes, sobre todo aquellos que afectan de lleno a las personas.

Dentro del abanico de los nuevos riesgos y amenazas a la paz y seguridad internacionales, cada vez más se está teniendo en consideración las repercusiones negativas que tienen las crisis alimentarias y el hambre que sufren en torno a más de 820 millones de personas en el mundo. Esto ha dado lugar a que se empiece a tener en cuenta, de un modo más serio, a la seguridad alimentaria como un pilar importante para la paz, la estabilidad socio-económica y el desarrollo sostenible.

En efecto, en la historia de la humanidad, se ha constatado continuamente el círculo vicioso que vincula el hambre con la violencia y que genera conflictos e inestabilidad que no están circunscritos a fronteras nacionales. La falta de alimentos genera conflictos y a su vez los conflictos afectan a la seguridad alimentaria de una forma muy pronunciada. De este modo, el desarrollo y la potenciación de la seguridad alimentaria

y del derecho humano a la alimentación puede utilizarse como una herramienta de prevención y mitigación de los conflictos en aras de promover paz y seguridad sostenibles, evitando la recaída.

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. El hambre sigue siendo uno de los principales temas en la agenda internacional. 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.

Uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible es la erradicación del hambre y la consecuente implantación de la 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 afirmación 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.

De hecho, podemos decir que la paz y la seguridad alimentaria se refuerzan mutuamente en un doble sentido: la falta de alimentos es un factor que alienta la desestabilización de las sociedades, agrava la inestabilidad política y contribuye al aumento del riesgo de los conflictos; a su vez, las acciones protectoras de la seguridad alimentaria pueden desempeñar un papel importante en los esfuerzos para prevenir los conflictos y construir una paz duradera. Por tanto, la seguridad alimentaria contribuye a consolidar la paz en zonas que anteriormente han vivido períodos de inestabilidad conflictiva y, a su vez, la consolidación de la paz es fundamental para la seguridad alimentaria.

La preocupación y abordaje de estos temas hizo que por primera vez, el 30 de marzo de 2016, la FAO se dirigiese al Consejo de Seguridad con el objetivo de reafirmar la necesidad de mejorar la seguridad alimentaria como aspecto fundamental para la consolidación de una paz y seguridad internacional sostenibles. En este sentido, la interrelación entre la seguridad alimentaria y la paz es un tema sobre el que el Consejo de Seguridad viene recientemente mostrando atención desde 2016, con las peticiones que ha hecho el antiguo Director, Graziano da Silva, de la FAO. Se requiere que el Consejo de Seguridad realice esfuerzos para asegurar que las acciones de mantenimiento y consolidación de la paz contemplen la protección de la seguridad alimentaria. Sin embargo, actualmente no contamos con ninguna Resolución del Consejo de Seguridad que califique la falta de alimentos en sí como una amenaza a la paz y seguridad internacionales, lo cual no se descarta que pueda producirse en un futuro no muy lejano. Estos hechos han motivado la elección del objeto y objetivo de este trabajo.

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. Nos centraremos en la protección que se hace, en el marco del Derecho Internacional, sobre el acceso y disponibilidad de los alimentos (oferta alimentaria) en la medida en que lo que se pretende es analizar cómo la falta de alimentos puede ser un factor que perturba la paz y seguridad internacionales y a su vez la protección de la seguridad alimentaria contribuye a alcanzar una paz y seguridad internacional sostenibles. Por lo

tanto, plantearemos y desarrollaremos la justificación acerca de si es posible considerar a la seguridad alimentaria como un factor sostenible de paz.

No tendría sentido analizar los aspectos nutricionales y de inocuidad de los alimentos, sin quitarles por supuesto importancia, cuando el problema para muchas personas es que no disponen de alimentos que consumir.

Nuestro marco de análisis estará situado, sobre todo, en Naciones Unidas, por ser esta la organización universal por excelencia encargada del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales como uno de sus principales propósitos fundacionales.

Estas motivaciones son las que han dado lugar al título de este trabajo: El hambre como riesgo y amenaza a la paz y seguridad internacionales.

El objetivo principal de esta investigación es estudiar y profundizar en la dimensión cuantitativa de la seguridad alimentaria (vinculada a la falta de alimentos y del hambre) en su relación y/o vinculación con la paz y seguridad internacionales. Para ello nos hemos planteado tres preguntas claves de investigación: ¿La falta de alimentos puede ser considerada como una amenaza a la paz y seguridad internacionales? Y si esto es así, ¿es la seguridad alimentaria un factor importante a proteger para alcanzar paz y seguridad internacionales sostenibles? ¿Qué fundamentos jurídicos se pueden aportar para ello?

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

- Mostrar los vínculos que existen entre la seguridad alimentaria y la paz y seguridad internacionales, para justificar el encaje de este tema en el marco del propósito principal de Naciones Unidas: el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. En concreto realizar un análisis conjunto y sistémico que muestren a la seguridad alimentaria como factor sostenible de paz en el marco de las acciones de consolidación de la paz y como elemento integrante de la seguridad humana en relación con la seguridad internacional.

- Analizar la falta de alimentos y el hambre como causa y efecto de conflictos.
- Estudiar y concretar aquellos riesgos o amenazas a la paz y la seguridad internacionales que pueden causar y/o agravar la falta de alimentos.
- Aportar, justificar y cuestionar algunos instrumentos tendentes a la protección de la seguridad alimentaria como factor sostenible de paz.

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, vamos a tener en cuenta, para acortarlo al objeto de estudio, el hilo conductor y la base de la seguridad alimentaria y los efectos del hambre en el marco de la paz y seguridad internacionales. En este sentido, el método científico que emplearemos será 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. Consecuentemente el método jurídico-sociológico examina las normas jurídicas en relación con el conjunto de la vida social, teniendo en cuenta el contexto social, político, geográfico, económico y cultural de la aplicación y emergencia de esas normas. El profesor belga DE VISSCHER, en este sentido, dijo entender por método sociológico, en el derecho internacional,

el aspecto de la disciplina que se ocupa de extraer los datos históricos y sociales que forman el contenido vivo de la regla del derecho<sup>1</sup>.

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. Por ejemplo, a través de la técnica analítica se extrae información valiosa de distintos instrumentos o fuentes. Esta ha sido frecuentemente utilizada para este trabajo. Las técnicas inductivas, permiten que a través del análisis práctico se consiga conformar medidas de utilización más genéricas y de contenido concreto para resolver distintas situaciones de elementos relativamente semejantes. La técnica descriptiva permite estudiar distintos conceptos referentes a una idea y extraer la noción más apropiada para el estudio. La interdisciplinariedad se observa de las simples distinciones y relaciones existentes entre diferentes categorías o ramas.

Este trabajo de investigación se ha dividido en tres capítulos centrales dirigidos a estudiar la relación entre la seguridad alimentaria con la paz y seguridad internacionales en el plano universal. Por lo que descartamos los enfoques regionales o que hagan otras organizaciones internacionales sobre esta materia.

En el primer capítulo se elabora el enfoque de relación entre la seguridad alimentaria, el hambre y la paz y seguridad internacionales. En concreto en este capítulo se hace mención a: - la nuevas dimensiones de la paz y seguridad internacionales, entre las que cabe incluir a la seguridad alimentaria; -la falta de alimentos como causa y efecto de los conflictos; - la seguridad alimentaria como dimensión integrante de la seguridad humana y su relación con la paz y seguridad internacionales.

En el segundo capítulo se realiza un estudio de los factores que potencian la falta de alimentos, no de todos ellos sino de aquellos que a la par se configuran como riesgos y/o amenazas a la paz y seguridad internacionales.

---

<sup>1</sup> DE VISSCHER C.H., « Méthode et systme en Droit international », *RCADI*, T. 138, 1973, pp. 75-76.

En el tercer capítulo se aportan y/o cuestionan algunos posibles instrumentos que pueden proteger la seguridad alimentaria como factor sostenible de paz. Todo ello con el objetivo de no perder de vista el enfoque relacional entre la seguridad alimentaria y la paz y seguridad internacionales.

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 también 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 adecúa 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).



## CAPÍTULO I

# LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y SU INTERRELACIÓN CON LA PAZ Y LA SEGURIDAD INTERNACIONALES

---



**L**a interrelación entre la seguridad alimentaria y la paz sirvió de base para la concesión del Premio Nobel de la Paz, en 1949, a Boyd Orr, primer Director General de la FAO. Según BOYD ORR, “el hambre se encuentra en el corazón de los problemas del mundo y a menos que la gente se alimente, los mejores tratados pueden quedar en nada. Las personas hambrientas no pueden ser satisfechas con nada más que con comida”<sup>2</sup>.

En este capítulo nuestro objetivo es mostrar los posibles vínculos que existen entre la seguridad alimentaria y la paz y seguridad internacionales, para justificar el encaje de este tema en el marco del propósito principal de Naciones Unidas: el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Si bien es cierto que existe literatura incipiente y dispersa sobre esta interrelación, no hemos encontrado estudios en la doctrina que realicen un análisis conjunto y sistémico que nos muestren a la seguridad alimentaria como: factor sostenible de paz en el marco de las acciones de consolidación de la paz; factor cuya inclusión debe ser tenida en cuenta en las acciones de prevención de los conflictos; elemento integrante de la seguridad humana en relación con la seguridad internacional. Todos estos aspectos o cuestiones son subsumibles dentro del amplio ámbito del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

Estamos, por tanto, ante un tema incipiente pero que cada vez más hace mostrar el interés de Naciones Unidas, sobre todo de la FAO y recientemente del Consejo de Seguridad, siendo también un objeto de estudio que puede repercutir directamente en la vida de las personas y sentar las bases de futuras investigaciones y reacciones en el plano internacional.

---

<sup>2</sup> Véase BOYD ORR J., “Science, Politics and Peace”, Lecture delivered on the occasion of the award of the Nobel Peace Prize of 1949. Cita encontrada en el discurso que el actual Director de la FAO, José Graziano da Silva, ofreció en 2016 ante el Consejo de Seguridad durante la Reunión de fórmula Arria sobre Seguridad Alimentaria, Nutrición y Paz, disponible en: <http://www.fao.org/about/who-we-are/director-gen/faodg-statements/detail/en/c/404723/>, consultado el 3 de junio de 2020.

## 1.1. HACIA UN MARCO AMPLIO Y MULTIDIMENSIONAL DEL MANTENIMIENTO DE LA PAZ Y SEGURIDAD INTERNACIONALES

Los cambios estructurales que se están produciendo en la sociedad internacional globalizada han dado como consecuencia la emergencia de nuevos riesgos y amenazas que afectan a la seguridad humana y a la paz y seguridad internacionales<sup>3</sup>. De hecho, hoy en día el marco jurídico que regula el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales se encuentra ante nuevos riesgos y amenazas, diferentes de aquellos para los que se creó<sup>4</sup>.

### 1.1.1. EMERGENCIA DE NUEVAS AMENAZAS INTERCONECTADAS

El surgimiento y/o profundización de nuevos fenómenos, actores y fuerzas transnacionales como la pobreza, el terrorismo, el cambio climático, el hambre, las enfermedades infecciosas, los avances tecnológicos y biotecnológicos, el flujo masivo de capital y de personas, el tráfico internacional de armas y drogas, la escasez de recursos naturales respecto a la explosión demográfica mundial, etc., han alterado significativamente las perspectivas sobre el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, así como las causas, dinámicas y consecuencias de los conflictos y las crisis humanitarias asociadas. Los conflictos se han vuelto más complejos y los elementos que los definen están más fragmentados<sup>5</sup>.

A su vez, las nuevas expresiones de amenazas están relacionadas entre sí, y la forma idónea y acertada de afrontarlas debe darse simultáneamente

---

<sup>3</sup> MADRUEÑO-AGUILAR R., "Human Security and the New Global Threats: Discourse, Taxonomy and Implications", *Global Policy*, vol. 7, no 2, 2016, pp. 156-173.

<sup>4</sup> UN Doc. S/PV.7389, 23 February 2015, "Maintenance of international peace and security", p.54.

<sup>5</sup> Véanse GARCÍA RICO E. M., TORRES CAZORLA M.I., *La seguridad internacional del siglo XXI: nuevas perspectivas*, Universidad de Málaga - Plaza y Valdés Editores, Murcia, 2011; BARTOLOMÉ M.C., *La seguridad internacional en el siglo XXI: más allá de Westfalia y Clausewitz*, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Ministerio de Defensa, Chile, 2006.

a nivel global, regional y nacional<sup>6</sup>. En palabras de DEL ARENAL, “la seguridad nacional y la seguridad internacional están totalmente interrelacionadas”<sup>7</sup>. Según TOUCOZ, “la seguridad nacional y la seguridad internacional se han ido interrelacionando crecientemente; la seguridad no es divisible ya en distintos aspectos, ni por segmentos de actividad, como el militar, el económico, el social, el político, ni por ámbitos territoriales, como el nacional y el internacional”<sup>8</sup>.

Por ejemplo, especialmente el cambio climático ha sido identificado durante la última década como un factor emergente multiplicador de las amenazas a la seguridad internacional<sup>9</sup> y la estabilidad social, económica y política de los Estados<sup>10</sup>. El cambio climático incide negativamente en la producción agrícola-ganadera, en la frecuencia e intensidad de las precipitaciones, en la acidificación de las aguas de los océanos, en la desaparición de la cobertura vegetal y, en definitiva, en la vida del ser humano<sup>11</sup>. Ello conlleva riesgos y amenazas bien visibles ya en la

---

<sup>6</sup> LABORIE IGLESIAS M, “La Evolución del Concepto de Seguridad”, Documento Marco 05/2011, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio De Defensa, 2011, p.2.

<sup>7</sup> DEL ARENAL C., “El nuevo escenario mundial y la teoría de las relaciones internacionales”, en PÉREZ GONZÁLEZ M. (coord.), *Hacia un nuevo orden internacional y europeo: estudios en homenaje al profesor don Manuel Díez de Velasco*, Tecnos, Madrid, 1993, p. 80.

<sup>8</sup> TOUCOZ J., “Mondialisation et sécurité économique internationale. Quelques remarques juridiques et institutionnelles”, *RGDIP*, n° 3, pp. 623-624.

<sup>9</sup> Véase el trabajo de la Profesora Giles Carnero, en el que se analiza el cambio climático como riesgo y amenaza para la seguridad, en: GILES CARNERO R., “El cambio climático como riesgo y amenaza para la seguridad: derivaciones en el desarrollo del régimen jurídico internacional en materia de clima”, *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, vol. 18, núm. 36, 2016, pp. 315-338.

<sup>10</sup> El Consejo de Seguridad ha expresado “[...] su preocupación por la posibilidad de que los efectos adversos del cambio climático puedan agravar a largo plazo determinadas amenazas para la paz y la seguridad internacionales ya existentes”, y enfatiza en que “[...] las posibles repercusiones del cambio climático en la seguridad son importantes cuando tales cuestiones son factores determinantes de los conflictos, representan un obstáculo para la ejecución de los mandatos del Consejo o ponen en peligro el proceso de consolidación de la paz.”. UN Doc., S/PRST/2011/15\*, 20 de julio de 2011, p.2.

<sup>11</sup> Por ejemplo, en la Resolución 2349 de 2017, en relación con la paz y seguridad en África, el Consejo de Seguridad reconoció “las consecuencias negativas del cambio climático y los cambios ecológicos, entre otros factores, para la estabilidad de la Región, en particular a raíz de la escasez de agua, la sequía, la desertificación, la degradación de las tierras y la inseguridad alimentaria”, y puso de relieve “la necesidad de que los gobiernos y Naciones

actualidad, poniendo en tela de juicio, incluso, la propia alimentación del ser humano. Pensemos también en los actuales flujos masivos involuntarios de personas, es decir, los provocados por las guerras, los conflictos étnicos, el hambre, las adversidades climáticas o la falta de agua, que pueden generar tensiones, inestabilidad o conflictos tanto en las zonas de tránsito como en las de destino. Otro ejemplo paradigmático, además del cambio climático, son las enfermedades infecciosas o la gestión de las pandemias, que no sólo requieren la acción estatal propiamente dicha sino también la gestión internacional de esa amenaza. Así, pues, las nuevas amenazas pueden afectar tanto a un Estado en cuestión como al resto de la comunidad internacional<sup>12</sup>.

En este sentido, van a entrar en acción en el plano internacional problemas o desafíos nuevos que pueden afectar potencialmente (riesgo) o de hecho (amenaza) a la paz y seguridad internacionales -a pesar de que se produzcan dentro de las fronteras de un Estado-, y que pueden dar lugar a su calificación, por parte del Consejo de Seguridad, como una amenaza a la paz y seguridad internacionales<sup>13</sup>. De hecho, la práctica del

---

Unidas cuenten con evaluaciones de riesgos y estrategias de gestión de riesgos adecuadas relativas a estos factores". UN Doc. S/RES/2349 (2017), 31 de marzo de 2017, para. 26, disponible en: [http://undocs.org/es/S/RES/2349\(2017\)](http://undocs.org/es/S/RES/2349(2017)), consultado el 3 de junio de 2020.

<sup>12</sup> ROJAS ARAVENA F. (Ed.), *The Difficult Task of Peace: Crisis, Fragility and Conflict in an Uncertain World*, Palgrave Macmillan, Switzerland, 2020, pp.4, 8, 233.

<sup>13</sup> Los conceptos de "riesgo" o "amenaza" son los que identifican la calificación de una situación jurídica que pone en peligro la paz y seguridad internacionales (Capítulo VI de la Carta de Naciones Unidas) o que suponen una calificación jurídica de las señaladas en el artículo 39 del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas. El artículo 39 de la Carta fija la competencia del Consejo de Seguridad para calificar la existencia de una agresión, un quebrantamiento de la paz o una amenaza a la paz y la seguridad internacionales. Una vez producida esta calificación, el Consejo puede quedar habilitado para la adopción de las medidas coercitivas del Capítulo VII de la Carta. De estos tres tipos de situaciones del artículo 39, la amenaza a la paz y la seguridad internacionales ha sido configurada desde su origen como la más genérica y, consecuentemente, ha sido la que ha mostrado una mayor capacidad de evolución. De este modo, el Consejo podrá determinar que se produce una amenaza a la paz y seguridad internacionales de forma discrecional, es más, ni siquiera está obligado a identificar la fuente de la amenaza. Conforme a estas capacidades, el Consejo de Seguridad ha hecho un amplio uso de esta categoría en las últimas décadas, de forma que ha declarado múltiples y diversas situaciones como amenazas a la paz y la seguridad internacionales. Véase FERNÁNDEZ SÁNCHEZ P.A., *Operaciones de Mantenimiento de la Paz (Vol.I)*,

Consejo ha ido ampliando el concepto de amenaza a la paz y seguridad internacionales y lo ha extendido más allá de los tradicionales conflictos armados inter-estatales<sup>14</sup>. En palabras de ABELLÁN HONRUBIA, “hemos asistido a una ampliación progresiva del concepto de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales por parte del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, mediante una interpretación extensiva de los supuestos de amenazas a la paz y seguridad internacionales”<sup>15</sup>.

Si esto es así, es obvio que está abierta la posibilidad de que se pueda calificar como una amenaza a la paz y seguridad internacionales a una hambruna generalizada o grave aunque se produzca en el interior de un Estado.

### 1.1.2. LA MULTIDIMENSIONALIDAD DE LA SEGURIDAD

Las nuevas amenazas emergen debido a la globalización, a la porosidad de las fronteras estatales -con riesgo de exportación de la violencia y conflictividad más allá de las mismas- y a la multidimensionalidad que ha ido asumiendo el concepto de seguridad<sup>16</sup>.

Desde finales de la guerra fría<sup>17</sup>, la seguridad ha sido objeto de investigación por diferentes autores, entre los que destaca el Profesor BUZAN,

---

*Análisis Jurídico de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz*, Ministerio de Educación y Cultura, Universidad de Huelva, Madrid, 1998, p.33.

<sup>14</sup> Recuérdese por ejemplo las Resoluciones del Consejo de Seguridad sobre el norte de Irak, en las que reconoció el peligro de la gran afluencia de refugiados en la frontera, provocada por la opresión de los kurdos en Irak, como una amenaza a la paz y seguridad internacionales (S/RES/ 688(1991), o la relativa a Somalia, refiriéndose a las violaciones masivas del Derecho Internacional Humanitario (S/RES/ 794 (1992), o la Resolución donde se invocó el deterioro de la situación política, de seguridad y humanitaria en Haití como una amenaza a la paz (S/RES/ 1529 (2004).

<sup>15</sup> ABELLÁN HONRUBIA V., “Sobre el método y los conceptos del Derecho Internacional Público”, en *Soberanía del Estado y Derecho Internacional: Homenaje al Profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo (O.C.)*, primer volumen, Universidad de Sevilla, Secretariado de Publicaciones, 2005, p.67.

<sup>16</sup> FUKUDA-PARR S., “Gender, Globalization and New Threats to Human Security”, *Peace Review* 16:1, March 2004, pp.35-42.

<sup>17</sup> Si bien durante la Guerra Fría la seguridad era entendida, de acuerdo con la Escuela Realista de Relaciones Internacionales, en términos militares, a principios de la década de 1990 se reclama cada vez con más determinación la presencia de un concepto de seguridad

que hace referencia expresa a la multidimensionalidad de la seguridad en el entendido de que esta se compone de cinco dimensiones que están interrelacionadas: la militar, la política, la económica, la social y la medioambiental<sup>18</sup>. Siguiendo esta misma línea, BARBÉ considera que “en la búsqueda de soluciones al problema de la inseguridad, los Estados deben afrontar cada vez con mayor frecuencia circunstancias fuera de su control, como crisis económicas estructurales y tendencias económicas, demográficas, ambientales y financieras a las que sólo se puede dar solución mediante acciones comunes y solidarias”<sup>19</sup>. Podemos afirmar que actualmente se descarta la idea de que la seguridad es exclusivamente una función del poder nacional o de la fuerza militar.

Esta revalorización de la multidimensionalidad de la seguridad ya fue introducida también en el texto aprobado en 1987 en la Conferencia de Naciones Unidas en relación al Desarme y el Desarrollo, según el cual: “la seguridad tiene no sólo aspecto militares, sino también aspectos económicos, sociales, humanitarios y de derechos humanos, y ecológicos”<sup>20</sup>.

Paralelamente a la revalorización de la multidimensionalidad de la seguridad, en la década de los setenta, con la aparición de la investigación para la paz como disciplina, la doctrina avanzó hacia un concepto más amplio de paz. Frente a la paz negativa, entendida como la ausencia de violencia, se propuso la paz positiva como un proceso complejo, a medio

---

que extienda el foco de observación desde su clásica concepción militarista a otra más integral, lo que significa la revalorización de nuevas dimensiones de la seguridad. Ciertamente, dicha revalorización surge en un momento en el que la seguridad es un aspecto clave de las relaciones internacionales, en lo que ALMQVIST ha denominado “el proceso de securitización”. Véase: ALMQVIST J., “El futuro de la seguridad humana: una reflexión desde los Derechos Humanos”, en PÉREZ DE ARMIÑO K., MEDINA AZCUE I. (Eds.), *Seguridad humana. Aportes críticos al debate teórico y político*, Tecnos, Madrid, 2013, p. 155.

<sup>18</sup> BUZAN B., “New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century”, *International Affairs*, Vol. 67, N°3, 1991, p. 433.

<sup>19</sup> BARBÉ E., *Relaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid, 1995, p. 279.

<sup>20</sup> Referencia encontrada en MORÁN BLANCO S. “La seguridad medioambiental y el cambio climático: consecuencias a nivel internacional”, en AZEREDO LOPES J.A., FERNÁNDEZ SÁNCHEZ P.A., *Seguridad Medioambiental y Orden Internacional*, Atelier, Barcelona, 2015, p.77.

y largo plazo, que se relaciona con el fortalecimiento de los derechos humanos, el desarrollo y el respeto al medio ambiente<sup>21</sup>.

En efecto, Naciones Unidas viene entendiendo que la paz, la seguridad, los derechos humanos y el desarrollo sostenible están íntimamente relacionados. Prueba de ellos son los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en concreto el objetivo 16<sup>22</sup>. Asimismo, si nos vamos atrás en el tiempo, la Resolución 377 (V), de 3 de noviembre de 1950, (titulada Unión pro paz) de la Asamblea General mencionaba a todos los propósitos de la Organización cuando afirmaba que:

“el mantenimiento de una paz real y duradera depende también del cumplimiento de todos los propósitos y principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas”<sup>23</sup>.

En este sentido, basta recordar que la promoción y protección de la seguridad alimentaria encaja con los propósitos de Naciones Unidas, de acuerdo con el artículo 55 de la Carta, y, por tanto, habría que tomar en consideración a la seguridad alimentaria como un factor sostenible de paz “real y duradera”. El artículo 55 de la Carta de Naciones Unidas dispone 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: a) niveles de vida más elevados, [...] condiciones de progreso y desarrollo económico y social; b) la solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos [...]; c) el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos [...]”.

---

<sup>21</sup> Véase: JIMÉNEZ BAUTISTA F., “Paz Positiva: cooperación al desarrollo, desarme y refugiados”, en JIMÉNEZ BAUTISTA F., LÓPEZ MARTÍNEZ M., *Hablemos de Paz*, Concordia, Instituto de Investigación en Paz, Conflicto y Democracia, Universidad de Pamplona, 2007, pp.57-63.

<sup>22</sup> Este Objetivo se centra en promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible. Véase: UN Doc. A/RES/70/1, 21 de octubre de 2015, “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, p.29.

<sup>23</sup> UN Doc., A/RES/377 (V), Unión pro paz, de 3 de noviembre de 1950, para. 14, disponible en: <http://www.un.org/es/documents/ag/res/5/ares5.htm>, consultado el 4 de junio de 2020.

De lo dispuesto en este artículo se puede deducir lo siguiente: *con el objetivo de crear sociedades pacíficas, la Organización de Naciones Unidas promoverá y protegerá la seguridad alimentaria en la medida en que ello favorece el nivel de vida de las personas, las condiciones de progreso y desarrollo, la respuesta a problemas internacionales de carácter económicos, social y sanitario* (las crisis alimentarias afectan a la salud de las personas, ya que las sitúa sobre una mayor vulnerabilidad a contraer enfermedades y además pueden ser consideradas como problemas internacionales de carácter económico y social) *y el respeto universal del derecho fundamental a estar protegidos contra el hambre*<sup>24</sup>.

Si entendemos que la seguridad ha tomado un carácter multidimensional (que incluye aspectos militares, políticos, económicos, sociales, medioambientales y humanitarios), resulta adecuado decir que la seguridad alimentaria tiene que tomarse en consideración a la hora de abordar las llamadas Estrategias de Seguridad. Esto es, en la búsqueda de soluciones al problema de la inseguridad, los Estados deben afrontar los aspectos de la seguridad alimentaria, a modo de prevenir crisis alimentarias (que pueden estar producidas por circunstancias que escapan a su control, como las tendencias económicas del mercado, el aumento demográfico, las adversidades climáticas, los desplazamientos de población, etc.), en consonancia con los objetivos 2 y 16 de Desarrollo, para promover sociedades pacíficas e inclusivas.

El hecho de que el concepto de seguridad en la actualidad se conciba como un concepto holístico que está conformado por diferentes dimensiones interrelacionadas hace posible que se amplíen las amenazas y los riesgos a los que hay que hacer frente en el plano internacional y que pueden dar lugar a su calificación por el Consejo de Seguridad como amenazas a la paz y seguridad internacionales, como sucedió con el

---

<sup>24</sup> Según el artículo 11 párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (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”.

ébola<sup>25</sup>. ¿Por qué no pensar que el hambre o la grave falta de alimentos podrían ser calificadas como una nueva amenaza por parte del Consejo de Seguridad?

---

<sup>25</sup> UN Doc., S/RES/2177 (2014), de 18 de septiembre de 2014, p.1, en la que afirma que: [...] “Habiendo determinado que el alcance sin precedentes del brote del ébola en África constituye una amenaza para la paz y la seguridad internacionales [...]”.

La propagación de la COVID-19, en comparación con la del ébola, favorece con razones objetivas su designación como una amenaza para la paz y la seguridad internacionales. Mientras que el ébola infectó a unas aproximadamente 28. 000 personas en el transcurso de dos años, la COVID-19 ha logrado este número de contagios en poco menos de dos meses. A pesar de su tasa de mortalidad aparentemente más baja en comparación con la del ébola y el SARS, el alto número de infecciones puede resultar en un número igualmente alto de muertes. Además, el brote de ébola se mantuvo mayormente definido en África occidental, mientras que la COVID-19 ya se ha extendido a más de 155 Estados y territorios de seis continentes. En la memoria reciente, cada brote importante de enfermedades infecciosas (ébola, SARS, MERS) ha tenido impactos negativos, directos e indirectos, sobre la seguridad alimentaria. La aparición del virus SARS-CoV-2 en África también puede sugerir que sólo es cuestión de tiempo hasta que, de hecho, tenga consecuencias muy perjudiciales para los Estados africanos que todavía luchan con situaciones posteriores a conflictos, particularmente en la región de África Occidental. Vale la pena señalar también que el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana en su 910<sup>a</sup> reunión, el 20 de febrero de 2020, ya expresó su grave preocupación sobre el brote, añadiendo que “podría constituir una amenaza para la paz y la seguridad del continente”. AFRICAN UNION, Peace and Security Council 910th Meeting, PSC/PR/BR (CMX), Addis Ababa, Ethiopia, p. 1, disponible en: <https://www.peaceau.org/uploads/psc.-910.press-statement.ebola-coronavirus.13.02.2020.pdf>, consultado el 3 de junio de 2020.

La posición del Consejo de Seguridad con la COVID-19, para calificarla como amenaza a la paz, sigue siendo incierta. En una conferencia de prensa el 1 de mayo de 2020, el presidente entrante del Consejo de Seguridad, Sven Jürgenson (Estonia), indicó que Estonia fue la primera en solicitar una reunión en el Consejo para discutir el tema de la COVID-19, sin embargo, no hubo consenso sobre esa idea, no hubo acuerdo político entre las potencias. SECURITY COUNCIL, Press Conference by Security Council President on Work Programme for May, disponible en: [https://www.un.org/press/en/2020/200501\\_SC.doc.htm](https://www.un.org/press/en/2020/200501_SC.doc.htm), consultado el 3 de junio de 2020.

Sin embargo, 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 haya determinado la existencia de una amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión (Artículo 39 de la Carta). 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

Vamos a referirnos a partir de ahora a la paz y seguridad internacionales de forma conjunta, ya que si bien hay autores que consideran que la seguridad internacional se garantiza si se mantiene la paz internacional, como KELSEN<sup>26</sup>, por lo que la referencia a la seguridad es superflua, en la Carta de Naciones Unidas no se hace distinción y se hace mención al paquete completo de “Paz y Seguridad Internacionales” como cuestiones indisolubles y complementarias. A su vez, el hecho de que tampoco se haya elaborado un concepto jurídico que aborde el significado detallado de “mantener la paz y la seguridad internacionales”, como propósito principal de Naciones Unidas, hace que se pueda interpretar extensivamente este propósito constitucional de la Organización hasta abarcar cuestiones no sólo de restablecimiento de la paz y seguridad internacionales sino también de consolidación de una paz duradera y sostenible en este marco.

### 1.1.3. LA CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ PARA ALCANZAR UNA PAZ SOSTENIBLE

Es bien conocido que la paz no sólo es el resultado de la ausencia de guerras y de conflictos entre Estados. El Presidente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ya lo dijo en su Declaración de 1992:

“La ausencia de guerra y de conflictos militares entre Estados no asegura por sí misma la paz y la seguridad internacionales. Las causas no militares de inestabilidad en las esferas económica, social, humanitaria y ecológica se han convertido en amenazas a la paz y la seguridad. Los miembros de las Naciones Unidas en su conjunto, actuando por conducto de

---

gobiernos y otras partes interesadas en relación a la COVID-19. La Resolución podría abordar medidas sobre 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.

<sup>26</sup> Referencia encontrada en FERNÁNDEZ SÁNCHEZ P.A., *Operaciones de Mantenimiento de la Paz (Vol.I), Análisis Jurídico de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, Op.Cit.*, p. 19.

los órganos correspondientes, deben dar máxima prioridad a la solución de estas cuestiones”<sup>27</sup>.

FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, por ejemplo, entre otros, considera que “la paz formal no basta y que ésta debe venir acompañada de una actitud que genere paz estable y duradera”<sup>28</sup>. Opinión que compartimos.

Estas cuestiones, desde la Guerra Fría<sup>29</sup>, han hecho que Naciones Unidas haya incluido progresivamente el objetivo de “consolidación de la paz”<sup>30</sup> en sus estrategias para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

---

<sup>27</sup> UN Doc., S/23500, 31 enero 1992, Nota del Presidente del Consejo de Seguridad, p.3, disponible en: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/PKO%20S%2023500.pdf>, consultado el 3 de junio de 2020.

<sup>28</sup> FERNÁNDEZ SÁNCHEZ P.A., *Operaciones de Mantenimiento de la Paz (Vol.I), Análisis Jurídico de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, Op.Cit.*, p. 19.

<sup>29</sup> Durante ese tiempo, Naciones Unidas se comprometió en los esfuerzos para terminar con los conflictos intra-estatales en Camboya, Somalia, Angola, Haití y la ex Yugoslavia, entre muchos otros. Sin embargo, si bien las misiones tradicionales de mantenimiento de la paz fueron diseñadas para mantener la paz entre los Estados, la gestión del conflicto intra-estatal requería mantener la paz dentro de los propios Estados. Como resultado, la Organización comenzó a desarrollar una nueva generación de actividades y tareas de apoyo a la paz diseñadas para responder a los desafíos del conflicto en el interior del Estado. Entre estas actividades de apoyo se centró en consolidar el orden civil y establecer condiciones políticas y socioeconómicas para una paz duradera y sostenible. En efecto, la ONU se comprometió a construir la paz en sociedades desgarradas por la guerra. Y así, para el año 2000, las operaciones de mantenimiento de la paz involucraron formalmente tres actividades principales: prevención de conflictos y establecimiento de la paz; mantenimiento de la paz; y la consolidación de la paz. Véase: Informe Brahimi contenido en las Resoluciones A/55/305–S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, pp.2-3.

<sup>30</sup> La noción de “consolidación de la paz” fue reconocida por primera vez en el Informe “Un programa de paz”, del por entonces Secretario General, Boutros Boutros-Ghali, en 1992. El concepto fue asumido, posteriormente, en 2005 en las resoluciones que adoptaron conjuntamente la Asamblea General y el Consejo de Seguridad en diciembre, resoluciones A/RES/60/180 y S/RES/1645 (2005), mediante las que se creó tres entidades con sede en Nueva York etiquetadas como la “Arquitectura de Consolidación de la Paz”: la Comisión de Consolidación de la Paz, el Fondo para la Consolidación de la Paz y la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz. Sin embargo, como indica el informe de 2015 del Grupo Consultivo de Expertos sobre la arquitectura de la construcción de la Paz de Naciones Unidas, mejorar el desempeño de Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz es realmente un desafío sistémico, que va mucho más allá del alcance limitado que tienen las entidades creadas en 2005. Véase: ADVISORY GROUP OF EXPERTS, “The Challenge of Sustaining Peace: Report

La creación de una nueva arquitectura de consolidación de la paz en Naciones Unidas refleja un creciente reconocimiento dentro de la comunidad internacional de los vínculos entre el establecimiento de la paz, las operaciones de mantenimiento de la paz y la consolidación de la paz para alcanzar una paz sostenible. Esto es, de los vínculos entre los derechos humanos<sup>31</sup>, las cuestiones ambientales, el desarrollo o la estabilidad política como aspectos clave para la consecución de una paz duradera.

Por ejemplo, en el Informe del entonces Secretario General, BOUTROS BOUTROS-GHALI, titulado “Un programa de Paz”, de 1992, la consolidación de la paz se presentó como el seguimiento lógico del establecimiento y mantenimiento de la paz con el objetivo de evitar la recaída en el conflicto una vez que se hubiera logrado un acuerdo de paz<sup>32</sup>. De hecho, evitar la recaída en el conflicto es considerablemente “más económico”, tanto en términos humanos como financieros, que responder a una crisis en curso.

Esta idea de consolidación de la paz ha sido asumida progresivamente tanto por el Consejo de Seguridad como por el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, que han reconocido la importancia de la consolidación de la paz como parte integrante del éxito de las operaciones de mantenimiento de la paz. A este respecto, el 29 de diciembre de 1998 el Consejo de Seguridad adoptó una declaración presidencial<sup>33</sup> en la que alentaba al Secretario General a que estudiase “la posibilidad de establecer estructuras para consolidar la paz después de los conflictos como parte de la labor que lleva a cabo el sistema de las

---

of The Advisory Group of Experts for the 2015 Review Of The United Nations Peace Building Architecture”, p.12, disponible en: [https://www.un.org/pgawp-content/uploads/sites/3/2015/07/300615\\_The-Challenge-of-Sustaining-Peace.pdf](https://www.un.org/pgawp-content/uploads/sites/3/2015/07/300615_The-Challenge-of-Sustaining-Peace.pdf), consultado el 4 de junio de 2020.

<sup>31</sup> URIBE VARGAS nos recuerda en su libro esta relación inseparable entre la paz positiva y la protección de los derechos, en el entendido de que “derechos humanos y paz, como se consagró en el manifiesto de Varsovia, son términos equivalentes y complementarios que al no reconocerse, terminarían precipitándonos a la barbarie”. Véase: URIBE VARGAS D., *El Derecho a la Paz*, Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia, Instituto para el desarrollo de la Democracia, Bogotá, 1996, p.248.

<sup>32</sup> Informe contenido en las Resoluciones A/47/277 y S/24111 de 17 de junio de 1992, pp.6-7.

<sup>33</sup> UN Doc., S/PRST/1998/38, 29 de diciembre de 1998.

Naciones Unidas para lograr una solución duradera y pacífica de los conflictos [...]”<sup>34</sup>.

El hecho de que la consolidación de la paz requiera de medidas relacionadas con la protección los derechos humanos es una cuestión que el propio Consejo de Seguridad asume<sup>35</sup>. Por ejemplo, en la Resolución de 27 de abril de 2016, el Consejo reconoce expresamente que “el desarrollo, la paz y la seguridad, y los derechos humanos están interrelacionados y se refuerzan mutuamente”<sup>36</sup>, y recuerda también que “la determinación de establecer una paz justa y duradera en todo el mundo de conformidad con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas”<sup>37</sup>. Hacemos hincapié en esta interrelación entre la consolidación de paz y el respeto de los derechos humanos porque el derecho a la alimentación es un derecho humano reconocido y la seguridad alimentaria favorece y facilita su pleno ejercicio. Por tanto, podemos deducir que si queremos consolidar la paz, a través de la promoción y protección de los derechos humanos (entre otras), es lógico que la seguridad alimentaria deba considerarse como una medida de consolidación mediante la que se protege el derecho humano a la alimentación.

En definitiva, en el actual orden internacional, globalizado y con nuevas amenazas emergentes, el propósito de “mantener la paz y la seguridad internacionales” implica no sólo garantizar una paz formal, entendida como la ausencia de conflictos, sino también llevar a cabo medidas y

---

<sup>34</sup> *Ibidem*, p.2.

<sup>35</sup> En la Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad, de febrero de 2001, se reconoció que “las actividades de consolidación de la paz están destinadas a impedir el estallido, la reaparición o la continuación de un conflicto armado y por lo tanto abarcan una amplia gama de programas y mecanismos políticos, humanitarios, de desarrollo y de derechos humanos. Para ello se requieren medidas a corto y a largo plazo encaminadas a atender a las necesidades particulares de las sociedades que se ven envueltas en un conflicto o que están saliendo de un conflicto. La finalidad de esas medidas ha de ser el fomento de instituciones y procesos viables en esferas tales como el desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza, la gestión transparente y responsable de los asuntos públicos, el fomento de la democracia, el respeto de los derechos humanos y del estado de derecho y la promoción de una cultura de paz”. UN Doc., S/PRST/2001/5, de 20 de febrero de 2001, p.2.

<sup>36</sup> UN Doc., S/RES/2282 (2016)\*, de 27 de abril de 2016, p.1.

<sup>37</sup> *Ibidem*.

acciones positivas en aras de alcanzar una paz duradera y sostenible (con un claro enfoque multidimensional), en las que se tengan en cuenta los aspectos económicos, sociales, políticos, medioambientales y la protección de los derechos humanos<sup>38</sup>. En este sentido, como veremos más adelante, las acciones promotoras y protectoras de la seguridad alimentaria resultan ser medidas importantes para el propósito de consolidación de la paz. El acceso y disponibilidad de alimentos es clave para el desarrollo sostenible, la eliminación de la pobreza, el desarrollo económico en los Estados afectados por los conflictos y el respeto de los demás derechos humanos, incluyendo obviamente el respeto y la protección del derecho humano a una alimentación adecuada<sup>39</sup>. Entendemos, pues, que si la población de un determinado lugar no come o no accede a los alimentos, en cantidad y calidad suficiente, de forma estable, difícilmente podrá afirmarse que las medidas de consolidación de paz tengan éxito.

Curiosamente, en el informe de 2017 del Grupo Consultivo de Expertos sobre el Examen de la Estructura para la Consolidación de la Paz, titulado “El reto de sostener la paz”<sup>40</sup>, no se hace referencia a nada relativo a la seguridad alimentaria, o al fortalecimiento al derecho a la alimentación, como medidas de consolidación de la paz, ni siquiera se cita a la FAO como agencia colaboradora, como sí lo hace con el Banco Mundial y otras instituciones financieras internacionales, o con el PNUD. Sin embargo, el Consejo de Seguridad “acoge con beneplácito la útil aportación” de este informe<sup>41</sup>.

El informe del Secretario General de 2017, sobre “Reestructuración del pilar de paz y seguridad de las Naciones Unidas”, sí que expone claramente como uno de sus objetivos, “armonizar mejor el pilar de paz y

---

<sup>38</sup>“Security Council endorses importance of ‘Multidimensional’ Approach to Peacekeeping aimed at facilitating Peacebuilding, preventing relapse into Conflict”. SC, SC/10888, 21 January 2013, disponible en: <http://www.un.org/press/en/2013/sc10888.doc.htm>, consultado el 4 de junio de 2020.

<sup>39</sup> Véase: AYALA A., “A human rights approach to the health implications of food and nutrition insecurity”, *Public Health Reviews*, 38:10, 2017.

<sup>40</sup> Contenido en las Resoluciones A/71/768–S/2017/76, de 27 de enero de 2017.

<sup>41</sup> UN Doc., S/RES/2282 (2016), 27 April 2016, p.3.

seguridad con los pilares de desarrollo y derechos humanos”<sup>42</sup>, pero tampoco hace mención expresa a la seguridad alimentaria, aunque podemos entender que la protección de la seguridad alimentaria está incluida implícitamente en el impulso del desarrollo y del respeto a los derechos humanos. Por lo que, siguiendo las palabras del Secretario General, *el pilar de la paz debe armonizarse con los pilares de la seguridad alimentaria*.

Mirando hacia el futuro, Naciones Unidas debería centrar sus esfuerzos en fortalecer el marco institucional de la consolidación de la paz y mejorar su capacidad para actuar como un mecanismo de coordinación e instrumento de legitimidad efectivo para las actividades de consolidación de la paz. Para ello, recomendamos reforzar la protección de la seguridad alimentaria en aquellos lugares inmersos en crisis o conflictos, como una medida de consolidación de la paz que revierte positivamente en el respeto de los derechos humanos y en el desarrollo sostenible de los Estados afectados por conflictos<sup>43</sup>. Siguiendo al antiguo Secretario General, Kofi A. Annan, “la ventaja comparativa de las Naciones Unidas para encarar las amenazas económicas y sociales consiste en su inigualado poder de convocatoria, que le permite formular objetivos comunes de desarrollo y aglutinar a la comunidad internacional en torno a un consenso sobre la manera de alcanzarlos”<sup>44</sup>.

En los siguientes epígrafes mostraremos estos vínculos que relacionan la seguridad alimentaria con la consolidación de la paz y seguridad internacionales.

## 1.2 LA FALTA DE ALIMENTOS COMO CAUSA Y EFECTO DE LOS CONFLICTOS

Para esclarecer el análisis sobre la interrelación entre la seguridad alimentaria con la paz y la seguridad internacionales es necesario, en primer lugar hacer, mostrar cómo la falta de alimentos contribuye a aumentar el riesgo de inestabilidad social y aparición y/o mantenimiento

---

<sup>42</sup> UN Doc., A/72/525, 13 de octubre de 2017, para. 14.

<sup>43</sup> Véase: BREEN C., *Economic and Social Rights and the Maintenance of International Peace and Security*, 1 edition, Routledge, 2017.

<sup>44</sup> UN Doc., A/59/565, 2 de diciembre de 2004, para. 57.

de los conflictos para, posteriormente, hacer referencia a cuáles son las consecuencias a corto, medio y largo plazo de los conflictos sobre la seguridad alimentaria. Si esto es así, es coherente pensar que la protección de la seguridad alimentaria puede contribuir a la prevención de los conflictos a la vez que es un factor clave, que no único, a tener en cuenta en las estrategias de consolidación de la paz que lleve a cabo Naciones Unidas.

### 1.2.1. LA FALTA DE ALIMENTOS COMO CAUSA DE LOS CONFLICTOS

Comienzan a realizarse estudios y análisis por parte de la doctrina, y de organismos especializados y programas de Naciones Unidas<sup>45</sup>, sobre cómo la falta de alimentos o la inseguridad alimentaria pueden aumentar el riesgo de conflicto o contribuir a que este se intensifique o prolongue<sup>46</sup>. Si bien es cierto que el conflicto en sí afecta a la seguridad alimentaria y la nutrición de las personas durante el desarrollo del mismo, a su vez, la falta de alimentos o la inseguridad alimentaria pueden generar un círculo vicioso negativo que aumente el riesgo de que el conflicto aparezca, se intensifique o se mantenga.

En este sentido, hay que tener en cuenta las dos perspectivas de apreciación:

Por un lado, los propios conflictos son en sí causa directa de una falta de alimentos, al alterar los medios de vida, socavar los sistemas de producción de alimentos y debilitar directamente la nutrición de las personas. Por otro lado, la falta de alimentos puede impulsar o intensificar el conflicto cuando se margina económicamente a grupos concretos, se distribuyen los alimentos de manera desigual o se compite por el acceso

---

<sup>45</sup> Véanse por ejemplo: WFP, “Food Insecurity and Violent Conflict: Causes, Consequences, and Addressing the Challenges”, Occasional Paper n° 24, 2011; FAO, “Peace Conflict and Food Security: What do we know about the linkages?”, Technical note, Job Number: I5521, Roma, 2016; FSIN (Food Security Information Network), “Global Report on Food Crises”, 2017, pp.13-21; FAO, “Food security, sustaining peace and gender equality: conceptual framework and future directions”, SP5 Discussion Paper, Rome, 2017; FSIN (Food Security Information Network), “Global report on food crises joint analysis for better decisions”, 2020.

<sup>46</sup> SIMMONS E., “Harvesting Peace: Food security, conflict, and cooperation”, *USAID*, vol. 14, no 3, 2013, pp. 18-23.

a los recursos naturales. Un ejemplo de ello son los conflictos que surgen periódicamente por los recursos naturales entre los agricultores y ganaderos de las regiones semiáridas del Sahel y de África Oriental. Otro ejemplo: las subidas repentinas de los precios de los alimentos, o la eliminación de las subvenciones a los alimentos básicos, pueden ser un catalizador de la inestabilidad civil y política; este fue el caso de los desórdenes sociales de la Primavera Árabe en 2011, cuando los gobiernos del Oriente Próximo redujeron las subvenciones destinadas al pan.

La primera perspectiva ha sido más estudiada que la segunda.

Hay que entender que los conflictos han evolucionado, son cada vez más diversos y obedecen a diferentes causas. Por ello, no sólo hacemos referencia, en este epígrafe, a los conflictos armados entre Estados sino también a conflictos civiles internos, con actores no estatales (como rebeldes, grupos organizados, terroristas) que luchan por la independencia, separación o el control político, o a los conflictos comunales en los que no tiene por qué haber un claro objetivo militar, político o ideológico. Como destaca RENO, hay innumerables pequeñas guerras sin líneas de frente o campos de batalla o zonas de conflicto claras, sin distinciones entre combatientes y civiles, y sin ideología<sup>47</sup>. Los nuevos tipos de conflicto no se abordan fácilmente con los instrumentos tradicionales, como la diplomacia o los medios militares, ya que los nuevos actores que intervienen en ellos a menudo se apoyan en una amplia gama de factores, como problemas políticos, económicos, sociales y ambientales de fondo, para aprovecharse de una situación de inestabilidad o descontento social y avanzar en sus propósitos.

En este sentido, HENDRIX y BRINKMAN, consideran en su estudio que la inseguridad alimentaria, promovida por el incremento del precio

---

<sup>47</sup> RENO W., *Warfare in independent Africa*, Cambridge University Press, New York, pp.2-30, 2011.

de los alimentos<sup>48</sup>, los desastres climáticos<sup>49</sup> o la escasez de recursos naturales<sup>50</sup>, puede impulsar, junto a otros factores (como la débil respuesta del Estado en períodos de escasez), los conflictos civiles, los conflictos

---

<sup>48</sup> La inseguridad alimentaria causada por el aumento del precio de los alimentos es una fuente visible de incertidumbre popular y malestar social. Los aumentos repentinos en los precios de los alimentos han exacerbado el riesgo de agitación socio-política y consecuentes conflictos, como se observó, por ejemplo, en Egipto (1977), Marruecos (1981), Túnez (1984) y Jordania (1996). Véase: BREISINGER C. et al., "How to build resilience to conflict: The role of food security", IFPRI Food Policy Report, Washington, 2014.

<sup>49</sup> El cambio climático y los fenómenos meteorológicos extremos aumentan la probabilidad de violencia y conflictos prolongados, especialmente en comunidades dependientes de la agricultura en contextos de bajos ingresos. La mayoría de los estudios disponibles sobre el tema se centran en las regiones subsaharianas y sahelianas de África. Recientemente, VON UEXKULL y sus colegas han argumentado que es probable que la sequía sostenida genere conflictos en lugares con agricultura de secano, como en África subsahariana. Resaltamos la sequía, como fenómeno meteorológico extremo, porque en contextos donde los cultivos de alimentos ya están sometidos a estrés hídrico, la sequía prolongada disminuye la productividad agrícola-ganadera, ampliando así el conjunto de posibles combatientes y generando agravios más amplios. En términos generales, una sequía grave amenaza la seguridad alimentaria local y agrava las condiciones humanitarias, lo que a su vez puede desencadenar desplazamientos humanos a gran escala y crear un caldo de cultivo para activar o prolongar los conflictos. Véase: VON UEXKULL N., CROICU M., FJELDE H., BUHAUG H., "Civil conflict sensitivity to growing season drought", PNAS, vol. 113, no. 44, 2016, pp.12391-12396.

<sup>50</sup> La competencia por la tierra y el agua ha sido identificada como un desencadenante potencial de conflictos. Algunas fuentes estiman que en los últimos 60 años, el 40 por ciento de las guerras civiles se han asociado con la competencia por los recursos naturales. Desde 2000, alrededor del 48 por ciento de los conflictos civiles se han producido en África, en contextos donde el acceso a la tierra rural es esencial para los medios de subsistencia. Véase: Le Monde Diplomatique "Peace and Food Security Supplement" by FAO, 2016, disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i5638e.pdf> consultado el 5 de junio de 2020.

En otros contextos, no fue tanto la competencia por la tierra sino la desposesión de las tierras de cultivo y otros recursos naturales por parte de los grupos armados. En Colombia, por ejemplo, los agricultores han sufrido desalojos que han provocado desplazamientos. En el caso del Conflicto de Darfur, la sequía y la degradación de la tierra intensificaron las luchas comunales por el acceso a las tierras, los pastos para el ganado y el agua, que finalmente culminaron en una guerra civil y la crisis humanitaria que se desencadenó en 2003. The Guardian, "Darfur conflict heralds era of wars triggered by climate change, UN report warns", 2007, disponible en:

<https://www.theguardian.com/environment/2007/jun/23/sudan.climatechange>; PNUMA, Informe anual 2007, pp.105, 106, 114, disponible en:

[https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/7647/UNEP\\_AR\\_2007\\_SP.pdf?sequence=7&isAllowed=y](https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/7647/UNEP_AR_2007_SP.pdf?sequence=7&isAllowed=y). Consultados el 5 de junio de 2020.

comunales o incluso el malestar social y el comportamiento violento<sup>51</sup>. Por tanto, estos autores entienden que la falta de alimentos es un potenciador del inicio de conflictos.

CLIFFE apunta a que en períodos de escasez de alimentos, motivados por diferentes motivos, la desestructuración o fragilidad de las instituciones estatales en la respuesta que ofrezca a la población es lo que diferencia el hecho de que ante mismas situaciones (de escasez de alimentos) algunas den lugar al conflicto y otras no<sup>52</sup>. En concreto, CLIFFE entiende que muchos Estados se pueden enfrentar puntualmente al incremento de los precios de los alimentos o a la falta transitoria de recursos naturales, por los desastres climáticos, sin caer en situaciones de conflicto. Esencialmente para ella hay dos factores importantes que explican cómo estas situaciones podrían dar lugar al conflicto: cuando la inseguridad alimentaria se combina con otras tensiones sociales, como cuestiones de desempleo, pobreza, marginación social o falta de políticas de protección social; y cuando los Estados no tienen instituciones

---

<sup>51</sup> Véase: HENDRIX C., BRINKMAN H.J., “Food Insecurity and Conflict Dynamics: Causal Linkages and Complex Feedbacks”, *Stability: International Journal of Security and Development*, 2(2): 26, 2013.

Por ejemplo, la pobreza, el hambre y la inseguridad alimentaria, junto con una distribución desigual de los ingresos, de las tierras y de otros bienes materiales, pueden crear sentimientos de ira, desesperanza e injusticia entre los diversos grupos de población. Tales agravios pueden ser utilizados por individuos y grupos con el deseo de fomentar la violencia. Véase: PINSTRUP-ANDERSEN P., SHIMOKAWA S., “Do poverty and poor health and nutrition increase the risk of armed conflict onset?”, *Food Policy*, 33(6), 2008, pp.513-520.

Las personas pueden recurrir a la violencia cuando su seguridad humana (incluida la seguridad alimentaria) se ve amenazada, especialmente cuando no hay instituciones estatales que sean capaces y estén dispuestas a prevenir o hacer frente a tales riesgos. Véase: BLATTMAN C., MIGUEL E., “Civil war”, *Journal of Economic Literature*, 48(1), 2010, pp. 3-45.

En este contexto, los estudios también investigan las razones que tienen los individuos para unirse a grupos armados. Entre algunas razones, HIRSHLEIFER, considera que ciertas personas eligen participar y apoyar a los grupos armados porque pueden beneficiarse de su protección en términos de mejores oportunidades económicas, así como de saqueo y apropiación. Véanse: HIRSHLEIFER J., *The Dark Side of the Force: Economic Foundations of Conflict Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001; KEEN D., *The Economic Functions of Violence in Civil Wars*, Oxford University Press, 1998.

<sup>52</sup> CLIFFE S., “Food security, Nutrition and Peace”, discourse in the framework of Proceedings of The United Nations Security Council Meeting, FAO, New York, 29 March 2016, pp.21-23.

suficientemente fuertes como para cumplir un pacto social con sus ciudadanos, proporcionando ayuda rápidamente a los ciudadanos afectados por la inseguridad alimentaria, con o sin asistencia internacional<sup>53</sup>.

Por tanto, para CLIFFE la escasez de alimentos, por los motivos que sean, podría dar lugar al origen de conflictos cuando las estructuras del Estado sean débiles y/o deficientes en la protección de la seguridad alimentaria de la población.

Coincidimos con la postura de CLIFFE ya que, por ejemplo, durante la crisis alimentaria de 2007 y 2008, debida al aumento del precio de los alimentos, los Estados en desarrollo con “baja fortaleza institucional” experimentaron más protestas por ese aumento que aquellos con “mayor fortaleza institucional”, y muchas de estas protestas se tornaron violentas. Esto, por ejemplo, es la diferencia entre los eventos en Haití en comparación con aquellos en México o Filipinas, donde existía una mayor capacidad del Estado para lidiar con los choques de los precios de los alimentos y las protestas no estimularon el deterioro de la seguridad nacional o la violencia generalizada. A veces también leemos que la sequía que se produjo entre 2006 a 2009 fue un factor contribuyente al conflicto sirio, al impulsar la migración rural-urbana, que causó tensiones sociales. Entendemos que, por supuesto, este pudo haber sido un factor entre muchos, pero sería demasiado simplista sugerir que ese fue el principal impulsor del conflicto sirio.

Sin entrar en más consideraciones y tampoco hacer un análisis descriptivo de ejemplos concretos, coincidiendo con las conclusiones del estudio de HOLLEMAN, JACKSON, SÁNCHEZ y VOS<sup>54</sup>, entendemos que la falta de alimentos o la inseguridad alimentaria pueden convertirse en un desencadenante de la violencia y la inestabilidad social, especialmente en contextos caracterizados por la desigualdad generalizada y las

---

<sup>53</sup> La FAO considera también que “en los Estados frágiles, puede haber un círculo vicioso de inestabilidad en virtud del cual la inseguridad alimentaria se debe al conflicto armado y contribuye a su perpetuación”. FAO, “Paz y seguridad alimentaria: invertir en la resiliencia para sostener los medios de vida rurales en situaciones de conflicto”, Roma, 2016, p.18.

<sup>54</sup> 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.

instituciones frágiles. Por tanto, compartimos la idea de que la falta de alimentos, motivada por diferentes factores, según el contexto social y económico, no es el único motivo de un conflicto, ya sea comunal, civil o interno, pero ayuda a contribuirlos, mantenerlos y/o intensificarlos. Por ejemplo, la inseguridad alimentaria puede actuar como un canal a través del cual se expresen agravios socioeconómicos y políticos más amplios. Es decir, estas quejas pueden verse agravadas por la desconfianza de la población hacia el gobierno, ante la sensación de falta de apoyo y respuesta del Estado cuando se produzcan períodos de inseguridad alimentaria<sup>55</sup>. Un ejemplo reciente de ello lo encontramos en Venezuela<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> WISCHNATH G., BUHAUG H., "Rice or riots: on food production and conflict severity across India", *Political Geography*, Volume 43, November 2014, pp. 6-15.

<sup>56</sup> Observatorio Venezolano de conflictividad social, "Conflictividad social en Venezuela en el primer trimestre de 2018", 2018, disponible en:

<http://www.observatoriodeconflictos.org.ve/oc/wp-content/uploads/2018/04/Conflictividad-social-en-Venezuela-primer-trimestre-2018.pdf>, consultado el 5 de junio de 2020. Según este Informe del Observatorio, "de las 2.414 protestas registradas, 549 estuvieron vinculadas a la crisis alimentaria. Un promedio de seis protestas diarias por falta de alimentos". En el Informe de 2019 emitido por la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela, se confirma, a través de datos proporcionados por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, que en Venezuela se producen violaciones al derecho a la alimentación, incluida la obligación del Estado para garantizar que la población no padezca hambre. Según el citado Informe, el Gobierno no ha demostrado que ha utilizado todos los recursos disponibles para garantizar la realización progresiva del derecho a la alimentación, ni tampoco ha buscado asistencia internacional para abordar dichas deficiencias. La falta de acceso a alimentos tiene un impacto especialmente adverso en las mujeres, quienes se ven obligadas a dedicar un promedio de 10 horas al día a hacer filas para obtener comida para su familia. La contracción de la economía, las políticas económicas y sociales adoptadas durante la última década por el Gobierno de Venezuela han debilitado los sistemas de producción y distribución de alimentos, aumentando la cantidad de personas que dependen de programas de asistencia alimentaria. Véase: UN Doc., Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela\*, A/HRC/41/18, 4 de julio de 2019, pp. 3, 4, 10, 15.

Por su parte, el Consejo de Derechos Humanos, en la resolución de 20 de septiembre de 2019, expresa claramente su grave preocupación por el hecho de que el principal programa de asistencia alimentaria en Venezuela no atienda las necesidades nutricionales básicas de la población, contabilizando al menos a 3,7 millones de personas que padecen malnutrición en este Estado. Asimismo, en la misma resolución, condena enérgicamente la discriminación al acceso a la asistencia alimentaria por motivos puramente políticos. UN Doc., Situaciones de derechos humanos que requieren la atención del Consejo: Situación de los derechos humanos

Podemos afirmar también que los aumentos repentinos en los precios de los alimentos tienden a exacerbar el riesgo de disturbios políticos y conflictos, sobre todo entre la población más pobre, como se vio en las crisis alimentarias de 2007-2008 cuando estallaron disturbios en más de 40 países<sup>57</sup>.

Los eventos relacionados con el clima, especialmente las sequías, tienden a poner en peligro la seguridad alimentaria en términos de disponibilidad y acceso, lo que aumenta el riesgo de conflictividad social. Este es particularmente el caso donde existen profundas divisiones entre grupos de población o donde faltan mecanismos de resiliencia para mitigar o hacer frente a las adversidades climáticas. La competencia por los recursos naturales puede ser perjudicial para la seguridad alimentaria de los hogares rurales vulnerables, lo que puede culminar en conflictos<sup>58</sup>.

---

en la República Bolivariana de Venezuela, A/HRC/42/L.4, 20 de septiembre de 2019, paras. 10 y 13.

<sup>57</sup> FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF, “El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2017, *Op.Cit.*, p.31.

<sup>58</sup> HENDRIX C., BRINKMAN H.J., “Food Insecurity and Conflict Dynamics: Causal Linkages and Complex Feedbacks”, *Op.cit.*, p.3.

Es por ello que desde marzo de 2016 José GRAZIANO DA SILVA, cuando era Director General de la FAO, instó al Consejo de Seguridad a poner de relieve la relación de interdependencia entre la seguridad alimentaria y el conflicto, así como su influencia en la desestabilización de las sociedades<sup>59</sup>. La práctica del Consejo ha venido solicitando a la FAO que mantenga regularmente informados a sus miembros de la situación alimentaria en los Estados más críticos, sobre todo desde la perspectiva de cómo la falta de seguridad alimentaria puede ser causa del impulso de conflictos<sup>60</sup>.

Ahora bien, a diferencia de los estudios que hemos analizado de la doctrina, que se centran en definitiva en considerar la falta de alimentos como un multiplicador o potenciador de las amenazas que puedan dar origen a un conflicto, ya sea comunal, civil o interno (que en eso estamos de acuerdo), consideramos también que en determinados casos la falta de alimentos, traducida en una hambruna generalizada, tanto en el interior de un Estado como entre Estados vecinos, puede llegar a ser de tal magnitud que en vez de considerar sólo a la falta de alimentos como un “multiplicador o potenciador de las amenazas” o como “multiplicador/potenciador de la aparición de conflictos”, podríamos pensar que en sí es una amenaza que, unida a la vulnerabilidad concreta de la población, se convierta en un riesgo real. Por tanto, entendemos que no solo se debe considerar la falta de alimentos o la inseguridad alimentaria como un potenciador del riesgo o de la amenaza sino que en sí, dependiendo de su magnitud, podría ser considerada como un riesgo real. De hecho, ser un riesgo o una amenaza en sí mismo, no es lo mismo que ser un potenciador/multiplicador de riesgos y amenazas; existe una diferencia cualitativa al respecto.

Pudiera parecer que esto es poco probable pero ya desde el año 2003, en el marco de los asuntos que se relacionan con la responsabilidad del

---

<sup>59</sup> FAO noticias, 29 marzo 2016, “El responsable de la FAO destaca ante el Consejo de Seguridad de la ONU el papel de la alimentación y la agricultura en los conflictos” disponible en: <http://www.fao.org/news/story/es/item/405333/icode/> consultado el 5 de junio de 2020.

<sup>60</sup> Para más información véase “Suplemento Paz y Seguridad Alimentaria”, de 1 de mayo de 2016, disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i5638s.pdf>. consultado el 5 de junio de 2020.

Consejo de Seguridad para el mantenimiento de la Paz y la Seguridad Internacionales, se examinó la cuestión de la crisis alimentaria de África como una amenaza para la paz y la seguridad<sup>61</sup>, aunque no existe ninguna Resolución al respecto que la califique como tal.

Asimismo, haciendo de nuevo mención a la sesión en el Consejo de Seguridad que se celebró el 9 de agosto de 2017, en relación con el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad Internacionales, y a la que nos hemos referido en los inicios de este apartado, el Consejo, declaró que:

“expresa su profunda preocupación [...] a la luz de *la amenaza de hambruna sin precedentes que se cierne sobre Yemen, Somalia, Sudán del Sur y el noreste de Nigeria, que son zonas afectadas por conflictos*”<sup>62</sup>.

Si nos fijamos, el Consejo de Seguridad de momento ya ha empleado la palabra “amenaza de hambruna”<sup>63</sup>. También emplea esta expresión, “amenaza de hambruna”, en la Resolución 2417 (2018), de 24 de mayo de 2018<sup>64</sup>. Por tanto, podríamos esperar que en un futuro se incluyese la seguridad alimentaria en las responsabilidades del Consejo de Seguridad para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, así como podríamos considerar la posibilidad de que este finalmente adopte una Resolución en la que califique expresamente a la falta de alimentos (entiéndase por hambruna, inseguridad alimentaria, crisis alimentarias severas, etc.) como una amenaza a la paz y seguridad internacionales.

---

<sup>61</sup> CONSEJO DE SEGURIDAD, Deliberaciones de 3 de diciembre de 2002 y 7 de abril de 2003 (sesiones 4652a y 4736ª, Capítulo VIII. Examen de asuntos relacionados con la responsabilidad del Consejo de Seguridad de mantener la paz y la seguridad internacionales, p. 891, disponible en: [http://www.un.org/es/sc/repertoire/2000-2003/Chapter%208/Thematic/00-03\\_8\\_50B\\_Africa's%20food%20crisis%20as%20a%20threat%20to%20peace%20and%20security\\_Spanish.pdf](http://www.un.org/es/sc/repertoire/2000-2003/Chapter%208/Thematic/00-03_8_50B_Africa's%20food%20crisis%20as%20a%20threat%20to%20peace%20and%20security_Spanish.pdf), consultado el 5 de junio de 2020.

<sup>62</sup> UN Doc., S/PRST/2017/14, de 9 de agosto de 2017, p.1.

<sup>63</sup> En inglés emplea la expresión “the threat of famine”.

<sup>64</sup> UN Doc. S/RES/2417 (2018), de 24 de mayo de 2018, p.1, disponible en: [https://undocs.org/es/S/RES/2417 \(2018\)](https://undocs.org/es/S/RES/2417%20(2018)), consultado el 5 de junio de 2020.

En relación a este tema, QU DONGYU, Director General de la FAO, ha destacado precisamente, en un comunicado de prensa de 2020, que “coherent actions are needed among humanitarian, development and peace actors, to address the root causes of acute food insecurity”, enfatizando que las intervenciones que apoyan los medios de vida y la seguridad alimentaria contribuyen a crear paz al abordar las causas profundas del conflicto y al mismo tiempo favorecen la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Estas declaraciones se enmarcan en la Reunión telemática que tuvieron, el 21 de abril de 2020, los altos funcionarios de Naciones Unidas que se ocupan de cuestiones alimentarias para dirigirse al Consejo de Seguridad reclamando la actuación de este órgano sobre la amenaza del hambre mundial. En este sentido, los altos funcionarios destacaron que “acute food insecurity, much of it resulting from conflict, climate change and the COVID-19 pandemic, is on the rise in many parts of the world and threatens to reach *biblical proportions* without immediate, swift and coherent international action to address the outbreak’s root causes”<sup>65</sup>.

---

<sup>65</sup> Véase: SECURITY COUNCIL, “Senior Officials Sound Alarm over Food Insecurity, Warning of Potentially ‘Biblical’ Famine, in Briefings to Security Council”, SC/14164, 21 April 2020, disponible en: <https://www.un.org/press/en/2020/sc14164.doc.htm>, consultado el 5 de junio de 2020.

## 1.2.2. CONSECUENCIAS DE LOS CONFLICTOS SOBRE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

Durante 2018, el Consejo de Seguridad 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”<sup>66</sup>. Asimismo, durante la sesión en el Consejo de Seguridad, de 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”<sup>67</sup>. Las 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 Nigeria<sup>68</sup>.

Dos años después de la aprobación de la histórica resolución 2417 (2018) del Consejo de Seguridad, la República Dominicana ha organizado una sesión informativa en el marco del Consejo sobre uno de los mayores desafíos humanitarios que enfrentan los civiles en la mayoría

---

<sup>66</sup> UN Doc., S/RES/2417 (2018), 24 de mayo de 2018, *Op.Cit.*, pp.1-2.

<sup>67</sup> UN Doc., S/PRST/2017/14, de 9 de agosto de 2017, *Op.Cit.*, p.1.

<sup>68</sup> “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*.

de los Estados afectados por el conflicto: el hambre derivada del conflicto<sup>69</sup>.

Estas declaraciones sirven para introducir este epígrafe del trabajo, en el que se hará referencia a una evidencia bien conocida: los conflictos afectan negativamente a la seguridad alimentaria, sobre todo los conflictos armados<sup>70</sup>. Numerosa literatura, basada en evidencias casuísticas, muestra cómo el conflicto<sup>71</sup> tiene un profundo impacto negativo sobre la seguridad alimentaria, tanto directamente como indirectamente, tanto a medio como a largo plazo<sup>72</sup>.

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”<sup>73</sup>. 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 países con los niveles más altos de inseguridad alimentaria también son los más afectados por el

---

<sup>69</sup> UN Doc., S/2020/299, “Annex to the letter dated 14 April 2020 from the President of the Security Council addressed to the Secretary-General Maintenance of international peace and security: protecting civilians affected by conflict-induced hunger”, 14 April 2020.

<sup>70</sup> Para ver cómo se protege la seguridad alimentaria durante los conflictos armados véase el capítulo III, sobre la seguridad alimentaria y el DIH, de este trabajo.

<sup>71</sup> 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 5 de junio de 2020. Véase también para mayor información el siguiente monográfico en revista: MÁRQUEZ CARRASCO M<sup>a</sup>.C. (Coord.), *Problemas actuales sobre la guerra y la paz en el orden internacional contemporáneo*, Araucaria, N° 32, 2014, pp.199-202.

<sup>72</sup> 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”, *Op.Cit.*, pp. 28 y ss.

<sup>73</sup> 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.

conflicto<sup>74</sup>. En el Informe de 2019 del Instituto, se vuelve a poner de manifiesto que “demasiados países se encuentran en medio de conflictos violentos que han aumentado precipitadamente sus niveles de hambre”<sup>75</sup>, especialmente en: Yemen, Congo, Afganistán, Sudán del Sur, Siria. 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 hambre<sup>76</sup>. Y es que, a menudo, los comportamientos violentos y el hambre, como hemos dicho anteriormente, están encerrados en círculos viciosos negativos en los que se “alimentan” el uno del otro<sup>77</sup>.

Junto a otros factores, como los desastres climáticos o la pobreza, los conflictos son una de las principales causas de emergencia alimentaria que pueden dar lugar a la hambruna<sup>78</sup>. Por dar más datos que revelen

---

<sup>74</sup> IFPRI, “2017 global hunger index: The inequalities of hunger”, disponible en: <https://www.ifpri.org/publication/2017-global-hunger-index-inequalities-hunger> consultado el 5 de junio de 2020.

<sup>75</sup> IFPRI, “2019 Global Hunger Index: el desafío del hambre y el cambio climático”, pp.21, 23, disponible en: <https://www.globalhungerindex.org/pdf/es/2019.pdf>, consultado el 5 de junio de 2020.

<sup>76</sup> FAO, “Paz y Seguridad Alimentaria: invertir en resiliencia para sostener los medios de vida rurales en situaciones de conflicto”, 2016, *Op.Cit.*, p.16.

<sup>77</sup> HOLLEMAN C., JACKSON J., SÁNCHEZ M.V., VOS R., (Eds.), “Sowing the seeds of peace for food security”, *Op.Cit.*, pp. 44 y ss.

<sup>78</sup> La Clasificación Integrada de la Seguridad Alimentaria en Fases (CIF), es un instrumento normalizado de medición que clasifica la magnitud de la inseguridad alimentaria utilizando cinco categorías conceptuales que determinan la gravedad de ésta: mínima, lo que significa que más del 80% de los hogares pueden satisfacer sus 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 tienen 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; y 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. Datos obtenidos del Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación, ELVER Hilal, contenido en la Resolución de la Asamblea General (A/72/188), de 21 de julio de 2017, p. 5.

Véase también: CIF, “Asociados mundiales de la CIF, 2012, Versión 2.0 del Manual técnico de la Clasificación Integrada de las Fases de la Seguridad Alimentaria, Información y normas que garantizan mejores decisiones relativas a seguridad alimentaria”, FAO, Roma, 2012.

cómo el conflicto genera problemas de seguridad alimentaria<sup>79</sup>, en el Informe conjunto de la FAO y el PMA, sobre el “Monitoreo de la seguridad alimentaria en países con situaciones de conflicto”<sup>80</sup>, de 2020, se informa al Consejo de Seguridad sobre la débil seguridad alimentaria en 12 Estados en períodos de conflicto y post-conflicto. Siguiendo la Clasificación Integrada de la Seguridad Alimentaria en Fases, el citado informe muestra que los Estados con conflictos actuales tienen el mayor número de personas con inseguridad alimentaria. En algunos casos, estos porcentajes son alarmantes, incluyendo el 39% del total de la población del sur de Sudán que se encuentra en situación de crisis alimentaria y hasta el 47% en Afganistán<sup>81</sup>.

En otro Informe de la FAO, de 2017, se calculaba que 37 Estados, de entre los cuales citaba a 28 africanos, necesitaban ayuda alimentaria externa<sup>82</sup>. Según el Informe, los conflictos y las perturbaciones meteorológicas, en las regiones africanas, son las principales causas de la falta de alimentos. Se trata de un motivo de grave preocupación en el norte de

---

<sup>79</sup> Para más información véase COHEN M., PINSTRUP-ANDERSEN P. “Food security and conflict”, *Social Research*, 1999, p. 376; SIMMONS E., “Harvesting Peace: Food security, conflict, and cooperation”, USAID, vol. 14, no 3, 2013, pp. 11 y ss.

<sup>80</sup> Véase: FAO/WFP, “Monitoring food security in countries with conflict situations”, A joint FAO/WFP update for the members of the United Nations Security Council, Rome, January 2020, disponible en: <https://www.wfp.org/publications/monitoring-food-security-countries-conflict-situations>, consultado el 6 de junio de 2020.

<sup>81</sup> *Ibidem*, pp.1, 13, 16. Véase además: IPC, “Afghanistan’s food crisis exacerbated by the COVID-19 pandemic with over 10 million acutely food insecure”, IPC Acute Food Insecurity Analysis, May 2020, disponible en: [http://www.ipcinfo.org/fileadmin/user\\_upload/ipcinfo/docs/IPC\\_Afghanistan\\_AcuteFoodInsec\\_2020AprilNov\\_report.pdf](http://www.ipcinfo.org/fileadmin/user_upload/ipcinfo/docs/IPC_Afghanistan_AcuteFoodInsec_2020AprilNov_report.pdf), consultado el 7 de junio de 2020.

<sup>82</sup> FAO, “Perspectivas de cosechas y situación alimentaria”, No. 1, Roma, marzo 2017, p.1.

Nigeria<sup>83</sup>, Somalia<sup>84</sup>, Congo<sup>85</sup>, Sudán del Sur<sup>86</sup>. En Sudán del Sur ya se ha constatado reiteradamente la situación de crisis alimentaria<sup>87</sup>.

---

<sup>83</sup> El noreste de Nigeria ha sido una zona históricamente propensa a crisis alimentarias periódicas. Recientemente se hizo evidente la magnitud de los efectos de la prolongada guerra entre el ejército nigeriano y el grupo extremista Boko Haram cuando este último se retiró del territorio que había ocupado. A medida que Boko Haram se replegaba, se descubrió que miles de personas vivían en condiciones similares a la hambruna. No obstante, sigue habiendo zonas bajo el control de Boko Haram a las que no pueden llegar los organismos de ayuda, lo que conlleva que se desconozca el pleno alcance de las condiciones que afrontan las poblaciones atrapadas. Véase: Informe de la actual Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación contenido en la Resolución A/72/188, de 21 de julio de 2017, *Op.Cit.*, para.12.

<sup>84</sup>En Somalia, Estado que ha sufrido enfrentamientos persistentes, una crisis económica, sequías y la presencia continua del grupo terrorista Al-Shabaab, el hambre ha empeorado desde el comienzo de 2017.

Según la FAO, entre el período comprendido de febrero a septiembre de 2020, se espera que la población de Somalia situada en las Fases 3 (Crisis) y 4 (Emergencia) de la Clasificación Integrada en Fases de la Seguridad Alimentaria (IPC) aumente en un 40%, pasando de 1.1 millones a 1.6 millones de personas. FAO, “Somalia - Situation report March 2020”, Rome, 2020, p.1, disponible en:

[http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/emergencies/docs/FAOSomaliasitrep\\_March%20200b.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/emergencies/docs/FAOSomaliasitrep_March%20200b.pdf), consultado el 7 de junio de 2020.

<sup>85</sup> Sobre todo el este de la República Democrática del Congo ha sido, desde décadas, foco de violencia. En las provincias de Ituri, Kivu Norte y Kivu Sur las acciones de los grupos armados, las operaciones militares y los estallidos de violencia intercomunitaria han debilitado seriamente la seguridad alimentaria de la población y han provocado numerosos desplazamientos de personas para salvar sus vidas. Véase: WFP, “Situation Report - Democratic Republic of Congo”, Emergency Situation Report #16, 30 December 2019, disponible en:

[https://docs.wfp.org/api/documents/c2d6b6a656334e909234b5f0509f666b/download/?\\_ga=2.175106466.1280991069.1593623999-2021712818.1587547902](https://docs.wfp.org/api/documents/c2d6b6a656334e909234b5f0509f666b/download/?_ga=2.175106466.1280991069.1593623999-2021712818.1587547902), consultado el 7 de junio de 2020.

<sup>86</sup> La delicada situación de la seguridad alimentaria en Sudán del Sur, se vio agravada por el estallido de la guerra civil en 2013. Actualmente, se calcula, en la proyección de mayo a julio de 2020, que en torno a 6,48 millones de personas padecerán el nivel tres (crisis alimentaria) en Sudán del Sur, según la Clasificación Integrada de la Seguridad Alimentaria en Fases (IPC por sus siglas en inglés). Véase: IPC. “South Sudan”, February 2020, disponible en: [http://www.ipcinfo.org/fileadmin/user\\_upload/ipcinfo/docs/IPC\\_SouthSudan\\_AFI\\_AMN\\_2020Jan2020July.pdf](http://www.ipcinfo.org/fileadmin/user_upload/ipcinfo/docs/IPC_SouthSudan_AFI_AMN_2020Jan2020July.pdf), consultado el 7 de junio de 2020.

<sup>87</sup> FAO, “Perspectivas de cosechas y situación alimentaria”, 2017, *Op.cit.*, p.1. Véanse además: el Informe del Secretario General sobre Sudán del Sur, de 2014, UN. Doc. S/2014/158\*, p.6.; la Resolución del Consejo de Seguridad, UN Doc. RES/2327 de diciembre de 2016, p. 4, en la que expresa su “seria y urgente preocupación” por la “situación de Inseguridad Alimentaria grave” a la que se enfrenta la población de Sudán del Sur; el Informe

No pretendemos hacer un extenso análisis descriptivo y casuístico sobre el impacto de los conflictos sobre la seguridad alimentaria, ya que hay numerosos estudios que lo demuestran<sup>88</sup>. Sólo por aclarar las ideas vamos a señalar cómo el conflicto afecta negativamente a las cuatro dimensiones/pilares de la seguridad alimentaria<sup>89</sup>.

---

del Secretario General sobre Sudán del Sur, de 2019, UN Doc., S/2019/936, p.7, en el que se expresa que el 39% de la población de Sudán del Sur se encuentra en situación de inseguridad alimentaria aguda.

<sup>88</sup> Véanse por ejemplo: BRINKMAN H.J., HENDRIX C.S., "Food Insecurity and Violent Conflict: Causes, Consequences, and Addressing the Challenges", World Food, 2011; SIMMONS E., "Harvesting Peace: Food security, conflict, and cooperation", *USAID*, vol. 14, no 3, 2013; VON GREBMER K., et al, "Global hunger index: armed conflict and the challenge of hunger", IFPRI, 2015; HONG P., "Peace and Stability as Enablers for and Outcome of Development", United Nations - Department of Economic and Social Affairs (DESA), 2015; MCCANDLESS E., "Peace Dividends and Beyond: Contributions of Administrative and Social Services to Peacebuilding", United Nations Peacebuilding Support Office, New York, 2012; YUSTE ECHARREN P., "Hambre y Conflicto", en Cuadernos de estrategia N.º. 161, sobre Seguridad alimentaria y seguridad global, 2013, pp. 189-215; JUSTINO P., "The impact of armed civil conflict on household welfare and policy responses", Working Paper 61, Brighton, UK, IDS, 2009; 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", *Op.Cit.*, 2017, pp. 28 y ss.

<sup>89</sup> Los cuatro pilares de la seguridad alimentaria son la disponibilidad, el acceso, la utilización y la estabilidad. 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 alimento, 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 de haber una existencia física de alimentos gracias a un aprovisionamiento regular y estable en el mercado. 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 sin que existan barreras físicas, ni sociales, ni económicas para ello. 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 está en la producción de alimentos en sí (que también en algunos casos) sino en el acceso a los mismos. 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

En lo que se refiere a la *disponibilidad*, los conflictos afectan principalmente a las áreas rurales y pueden destruir los cultivos y las infraestructuras agrícolas-ganaderas, reducir los rendimientos de la producción de alimentos a consecuencia de los ataques violentos contra las comunidades agrícolas de las áreas rurales, afectar a la comercialización al interrumpir el movimiento de los bienes básicos, como los alimentos, tanto dentro como entre los Estados, etc. Las minas terrestres o los restos de explosivos de guerra en los campos y tierras cultivables pueden tener consecuencias graves y duraderas sobre las actividades agrícolas. El conflicto también puede incidir negativamente en el proceso de almacenamiento de los alimentos, ya que las instalaciones pueden volverse inseguras o en riesgo de destrucción y/o saqueo<sup>90</sup>. Por ejemplo, tras seis años de guerra civil, Siria ha sufrido pérdidas ingentes en el sector agrícola, estimadas en 16. 000 millones de dólares estadounidenses, durante el período de 2011 a 2016<sup>91</sup>. Tristes datos sabiendo que el sector agrícola constituía una importante parte de su producto interior bruto y era una fuente fundamental de ingreso para la población rural.

Todos estos impactos negativos sobre los elementos que crean condiciones para la seguridad alimentaria (las tierras cultivadas, las infraestructuras agrícolas-ganaderas, la comercialización local de alimentos, el

---

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. 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 sanitarias, etc. 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.

<sup>90</sup> FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF, “El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2017, *Op.Cit.*, p.50.

<sup>91</sup> FAO “Counting the Cost: Agriculture in Syria after six years of crisis”, Roma, 2017, disponible en: <http://www.fao.org/emergencias/resources/documents/resources-detail/en/c/878213/> consultado el 6 de junio de 2020.

almacenado de los mismos, etc.), socavan en definitiva los medios de vida rurales y pueden desplazar a las personas de sus hogares.

En cuanto al *acceso*, los conflictos generan un ambiente violento y de inseguridad que muchas veces crea problemas para que los gobiernos y las organizaciones humanitarias puedan hacer llegar la asistencia humanitaria a los más necesitados. El Consejo de Seguridad pone de relieve que los conflictos armados acarrear consecuencias calamitosas en el ámbito humanitario, dificultando a menudo una respuesta humanitaria eficaz, y son, por tanto, una importante causa del riesgo actual de hambruna<sup>92</sup>.

A su vez, aún en el caso de que la oferta de alimentos esté disponible en el mercado, algo difícil en situaciones de conflicto, el temor al ataque o al daño, haría que existiera una barrera física para poder acceder al alimento.

En relación a la *utilización*, los conflictos también pueden afectar a este pilar de la seguridad alimentaria. El consumo del alimento debe hacerse en un contexto social estable que permita la utilización adecuada de los nutrientes de los alimentos. En este sentido, el contexto en el que se desarrolla el conflicto deja de ser cuanto menos estable para convertirse en un medio idóneo de la propagación de enfermedades entre la población más vulnerable, del escaso saneamiento de las fuentes de agua, del desplazamiento de la población (al generar miedo, incertidumbre), de destrucción de los medios de vida necesarios, etc. Aspectos todos ellos que afectan al pilar utilización de la seguridad alimentaria, además de a los otros pilares.

Por ejemplo, las poblaciones desplazadas debido al desarrollo del conflicto, al ser vulnerables, se suelen encontrar en situaciones de inseguridad alimentaria. Pero a su vez, según la magnitud del número de desplazados y el contexto de la comunidad de acogida, las poblaciones desplazadas pueden ejercer una presión significativa sobre los recursos naturales y la economía de los territorios de destino. El caso de Líbano muestra cómo los desplazados provenientes de Siria han provocado

---

<sup>92</sup> UN Doc., S/RES/2417 (2018), 24 de mayo de 2018, *Op.Cit.*, p.1.

presión sobre la calidad y disponibilidad de los servicios públicos<sup>93</sup>. La guerra en Siria ha provocado que más de seis millones de personas huyan de sus hogares y se desplacen a otras zonas del país, y que otros cinco millones lo hagan a países vecinos<sup>94</sup>. En la actualidad, las personas desplazadas transcurren un promedio de más de 17 años en campos o en comunidades de receptoras<sup>95</sup>, donde su seguridad alimentaria cuanto menos puede ser estable.

En cuanto a la *estabilidad*, los tres pilares anteriores no pueden tener continuidad en el tiempo si no se tiene asegurado el debido acceso a los alimentos de forma periódica, algo que parece complicado cuando existe un conflicto prolongado en una determinada región. Cuando los conflictos persisten durante largos períodos, los medios de vida, y en particular los sistemas alimentarios, se ven peligrosamente debilitados, lo que crea una espiral que conduce a la crisis alimentaria prolongada<sup>96</sup>.

Dado que el conflicto también puede perturbar y restringir el comercio y los movimientos de bienes básicos, como los alimentos, tanto dentro de los Estados como entre ellos, el sistema alimentario se ve afectado a largo plazo. En el caso de Colombia se muestra que la interrupción de los flujos comerciales internos, a causa del conflicto, también se sitúa entre las principales causas de la inseguridad alimentaria<sup>97</sup>.

No solo es importante la duración de un conflicto para determinar sus impactos, también pueden existir efectos que perduren mucho después

---

<sup>93</sup> 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", *Op.Cit.*, p.38.

<sup>94</sup> ACNUR, "Syria Regional Refugee Response", Operational Portal of Refugee situations, Suiza, 2017, disponible en: <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria>, consultado el 7 de junio de 2020.

<sup>95</sup> VON GREBMER K., BERNSTEIN J., DE WAAL A., PRASAI N., YIN S., YOHANNES Y., "2015 Global Hunger Index: Armed conflict and the challenge of hunger", International Food Policy Research Institute (IFPRI), Washington, DC., 2015.

<sup>96</sup> FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF, "El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2017", *Op.Cit.*, p.39.

<sup>97</sup> SEGOVIA A., "The relationships between food security and violent conflicts: The case of Colombia", FAO Working Paper 17-06, Roma, 2017.

de que el conflicto haya finalizado. Por ejemplo, el sector agrícola de la República Centrafricana, que incluye la producción de cultivos, la cría de ganado y la pesca, se ha visto gravemente afectado por las olas cíclicas y de larga duración de la violencia y el conflicto en este territorio. A pesar de un acuerdo de paz en 2015, alcanzado entre varios grupos armados, y una disminución en el nivel del conflicto con respecto a los períodos más intensos entre 2013 y 2014, el sector agrícola sigue luchando por recuperarse. Muchas áreas aún no son seguras, y los grupos armados continúan bloqueando y controlando ciertas rutas comerciales<sup>98</sup>.

En definitiva, podemos decir que hay bastante literatura sobre cómo los conflictos afectan negativamente a la seguridad alimentaria sobre todas sus dimensiones. No obstante, dependiendo de cada contexto y de la vulnerabilidad de los medios de subsistencia de la población, así como de la naturaleza del conflicto, van a derivar determinados efectos negativos específicos, sobre la seguridad alimentaria, cuyo análisis escapa del objeto de este trabajo.

En general, podemos afirmar que la destrucción y la interrupción de la capacidad productiva del sistema alimentario, debido a los conflictos, donde ocurran, y la inseguridad civil derivada de ellos, socavan gravemente el acceso y la disponibilidad de alimentos, así como la salud y la nutrición de las personas, afectando por tanto de lleno a la seguridad alimentaria de la población<sup>99</sup>. El impacto en los sistemas alimentarios en áreas predominantemente agrícolas puede ser grave y afectar a toda la cadena alimentaria: producción, cosecha, procesamiento, almacenamiento, transporte, financiación y comercialización de alimentos. En este sentido, el conflicto socava la resiliencia y, a menudo, obliga a las personas a desplazarse de sus hogares para buscar nuevos medios de subsistencia.

---

<sup>98</sup> 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", *Op.Cit.*, p. 33.

<sup>99</sup> *Ibidem*, p.27.

Todas estas consecuencias negativas del conflicto sobre la seguridad alimentaria son muy bien sintetizadas por el Consejo de Seguridad en estas afirmaciones, de ahí su transcripción literal en este apartado:

*“Reconociendo* que las consecuencias de los conflictos armados para la seguridad alimentaria pueden ser directas, como el desplazamiento de la tierra, las zonas de pasto del ganado y los caladeros de pesca o la destrucción de las reservas alimentarias y los bienes agrícolas, o indirectas, como las alteraciones de los sistemas y los mercados de alimentación, que acarrearán el aumento del precio de los alimentos o el descenso del poder adquisitivo de los hogares, o la reducción del acceso a suministros que son necesarios para la preparación de alimentos, como el agua y el combustible.

*Observando* con profunda preocupación la grave amenaza humanitaria que suponen para los civiles las minas terrestres, los restos explosivos de guerra y los artefactos explosivos improvisados en los países afectados, que tienen consecuencias sociales y económicas graves y duraderas para las poblaciones de esos países y sus actividades agrícolas, así como para el personal que participa en los programas y operaciones humanitarios, de cumplimiento de la ley, de mantenimiento de la paz, de rehabilitación y de remoción de minas”<sup>100</sup>.

### 1.3 LA REVALORIZACIÓN DE LA DIMENSIÓN ALIMENTARIA COMO FACTOR SOSTENIBLE DE PAZ Y SEGURIDAD INTERNACIONALES

Se ha establecido en los epígrafes anteriores que la paz y la seguridad internacionales, en la actual sociedad globalizada, incluye dimensiones diversas y, por tanto, su consecución no se basa simplemente en la ausencia de violencia. Contienen, además, entre otras dimensiones, la seguridad alimentaria, la seguridad medioambiental, la seguridad sanitaria, la seguridad ante nuevos riesgos tecnológicos y cibernéticos, el control del terrorismo internacional, la regulación de los flujos masivos involuntarios de personas, la protección de los derechos humanos, etc.

---

<sup>100</sup> UN Doc., S/RES/2417 (2018), 24 de mayo de 2018, *Op.Cit.*, p. 2.

Todas estas dimensiones deben inscribirse en el marco de un concepto amplio de paz y seguridad internacionales<sup>101</sup>.

En lo relativo al tema que nos ocupa, la seguridad alimentaria, podemos decir que se constituye como un pilar importante de la paz y la seguridad internacionales, la estabilidad social y el desarrollo sostenible de los pueblos<sup>102</sup>. En la historia de la humanidad, se ha constatado continuamente el círculo negativo que vincula el hambre y la violencia y que genera conflictos e inestabilidad que pueden no estar circunscritos a las fronteras nacionales. Situaciones que en definitiva pueden poner en peligro la paz y seguridad internacionales o constituir una amenaza misma a estas.

En 2004, Naciones Unidas, en su Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas y los desafíos internacionales, que lleva por título “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”<sup>103</sup>, menciona seis grupos de amenazas que preocupan en el plano internacional, que están relacionadas entre sí, y deben afrontarse a nivel global, regional y nacional, dado que ningún Estado es inmune a las mismas. Estas son: Guerras entre Estados; Violencia dentro del Estado, con inclusión de guerras civiles, abusos en gran escala de los derechos humanos y genocidio; Pobreza, enfermedades infecciosas y degradación del medio ambiente; Armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas; Terrorismo; y Delincuencia transnacional organizada.

De entre este listado de amenazas, claramente las guerras entre Estados, la violencia dentro del Estado, la pobreza, la degradación del medio ambiente, así como el empleo de armas nucleares o químicas y el terrorismo repercuten negativamente en la seguridad alimentaria, incrementando un círculo negativo de inestabilidad en la población. Asimismo, la

---

<sup>101</sup> Véase SOTOMAYOR VELÁSQUEZ A., “La seguridad internacional: vino viejo en botellas nuevas”, *Revista de ciencia política*, Santiago, vol. 27, no 2, 2007, p. 67-88.

<sup>102</sup> En concreto el Objetivo 2 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible pretende “poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y promover la agricultura sostenible”. Véase UN. Doc A/69/L.85, de 12 de agosto de 2015, p.17, disponible en: [http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/agenda\\_2030\\_desarrollo\\_sostenible\\_cooperacion\\_espanola\\_12\\_ago\\_2015\\_es.pdf](http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/agenda_2030_desarrollo_sostenible_cooperacion_espanola_12_ago_2015_es.pdf), consultado el 8 de junio de 2020.

<sup>103</sup> UN Doc A/59/565, 2 de diciembre de 2004.

inseguridad alimentaria<sup>104</sup> puede ser causa de conflictos internos, pobreza y del aumento de posibilidades de contraer enfermedades infecciosas al hacer a las personas más vulnerables y con menor resistencia inmunológica<sup>105</sup>.

En este sentido, la protección de la seguridad alimentaria puede utilizarse como una herramienta operacional tanto de prevención, como de mitigación o estabilización de las amenazas internacionales<sup>106</sup>, sobre todo en aquellas regiones en vías de desarrollo donde el sector agrícola y ganadero desempeñen un papel fundamental como medio económico y social de vida de la población<sup>107</sup>.

En general, el inicio de una crisis o conflicto no se produce debido a un sólo motivo o factor, ya que normalmente las amenazas a la paz y seguridad internacionales se interconectan y agravan su peligrosidad<sup>108</sup>. Por ejemplo, la falta de alimentos, salvo en situaciones extremas, no es el único motivo de la crisis, el conflicto, o la emergencia de una amenaza, pero puede ayudar a contribuirlos y agravar sus consecuencias, impidiendo crear las condiciones de una paz duradera. A su vez, a la falta de

---

<sup>104</sup> Véase: FAO, "Crop Prospects and Food situation", Quarterly Global Report, Roma, junio 2017.

<sup>105</sup> Por ejemplo, la Asamblea General ha reafirmado recientemente que "integrar el apoyo en materia de alimentación y nutrición con el objetivo de que todas las personas tengan acceso en todo momento a alimentos suficientes, sanos y nutritivos para satisfacer sus necesidades dietéticas y sus preferencias alimentarias, de manera que puedan llevar una vida activa y saludable, forma parte de un esfuerzo global por mejorar la salud pública y de la respuesta a la propagación del VIH/SIDA, la tuberculosis, la malaria y otras enfermedades transmisibles". UN Doc. A/RES/72/173, de 26 de enero de 2018, para. 32.

<sup>106</sup> Coincidiendo con alguno de los objetivos de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Según el Profesor FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, el objetivo esencial que persiguen estas operaciones es el "despliegue preventivo con el que se pretende aliviar los sufrimientos y limitar o controlar la violencia, reducir riesgos en zonas fronterizas o evitar agresiones". Véase FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. A., *Operaciones de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz, Op.Cit.*, 1998, p.30.

<sup>107</sup> FAO, "Paz y Seguridad Alimentaria: invertir en resiliencia para sostener los medios de vida rurales en situaciones de conflicto", Roma, 2016, p.2.

<sup>108</sup> MAYOR ZARAGOZA F., ACKERMAN M., MESA M., ÁLVAREZ-OSSORIO I., RÍOS X., SAURINA M., "Seguridad internacional y democracia: guerras, militarización y fronteras", *Anuario CEIPAZ*, Fundación Cultura de Paz, Madrid, 2017, p.32.

alimentos puede verse agravada por otros factores, como el cambio climático, o la pobreza, haciendo que la respuesta frente a los nuevos desafíos y amenazas deba de tener en cuenta el contexto general y una dimensión holística y multidimensional.

Por tanto, podemos decir que la seguridad alimentaria queda mermada o quebrantada por el impacto que provocan sobre ella ciertas amenazas a la paz y seguridad internacionales y que a su vez, la falta de seguridad alimentaria puede exacerbar la peligrosidad de otras amenazas actuales a la paz y seguridad internacionales o incluso puede acabar dando origen a alguna de ellas. Podríamos en este sentido, situar la falta de seguridad alimentaria como una amenaza emergente<sup>109</sup>, teniendo en cuenta que el hambre en el mundo ha aumentado en los últimos años, como expusimos en el primer capítulo.

Sin embargo, 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<sup>110</sup>, el cual ha solicitado a la FAO y al PMA información periódica, desde 2016, sobre la

---

<sup>109</sup> De hecho el Secretario General califica la Inseguridad Alimentaria como “una cuestión emergente de alcance mundial”. Véase: UN Doc, A/71/283, 3 de agosto de 2016, p.7. Asimismo, en la Carta de envío, de fecha 1 de diciembre de 2004, dirigida al Secretario General por el Presidente del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, en el apartado “las amenazas con que nos enfrentamos”, establece que “las tendencias actuales indican que en muchos países, especialmente en el África subsahariana, persiste y posiblemente se esté agravando la inseguridad alimentaria”. Véase: UN Doc. A/59/565, 2 de diciembre de 2004, para.52.

<sup>110</sup> Véase por ejemplo “Repertorio de la práctica seguida por el Consejo de Seguridad: La amenaza de la crisis alimentaria de África para la paz y la seguridad”, 2005, disponible en: [http://www.un.org/es/sc/repertoire/2004-2007/Chapter8/Thematic/04-07\\_8\\_Africa'sfoodcrisisasathreattopeaceandsecurity.pdf](http://www.un.org/es/sc/repertoire/2004-2007/Chapter8/Thematic/04-07_8_Africa'sfoodcrisisasathreattopeaceandsecurity.pdf), consultado el 5 de junio de 2020.

situación de la seguridad alimentaria en los Estados afectados por conflictos<sup>111</sup>.

Asimismo, dado que la paz no es la simple ausencia de violencia, como se ha dicho reiteradamente, sino que requiere además de medidas y acciones que la consoliden a largo plazo, es coherente argumentar que la protección de la seguridad alimentaria es un complemento esencial, que no único, de la consolidación de la paz y por tanto cabe situarla como factor sostenible de paz y seguridad internacionales. En parecidos términos, MAHMOUD, CONNOLLY y MECHOULAN entienden que “la paz positiva requiere construir y fortalecer los factores que la fomentan [...]; entre estos factores están los que permiten la paz cotidiana [...] y otros factores más sistémicos como el acceso a los alimentos y al agua potable, la distribución equitativa de los recursos, el buen funcionamiento del aparato institucional, etc.”<sup>112</sup>.

En este sentido, no resulta osado afirmar que sería un complemento esencial de las acciones o medidas de consolidación de la paz el restablecimiento de la seguridad alimentaria o el fortalecimiento de la misma en situaciones de conflictos o crisis prolongadas. Estas ideas, de hecho, han sido también asumidas también por el Comité Mundial de la Seguridad Alimentaria o la actual Relatora Especial de Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación, como veremos a continuación.

Asimismo, la FAO, la OMS, o UNICEF relacionan la protección de la seguridad como factor sostenible de paz. Prueba de ello es el Informe que publicaron conjuntamente en 2017, titulado “El estado de la

---

<sup>111</sup> FAO Noticias: <http://www.fao.org/news/story/es/item/427432/icode/>. consultado el 7 de junio 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.

<sup>112</sup> MAHMOUD Y., CONNOLLY L., MECHOULAN D., “Sustaining Peace in Practice: Building on What Works”, International Peace Institut, 2018, p.8.

seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2017: Fomentando la resiliencia en aras de la paz y la seguridad alimentaria”<sup>113</sup>. En este Informe, se hace un análisis de la importancia de la seguridad alimentaria en el mantenimiento de la paz, considerando, entre otros aspectos, que las intervenciones oportunas que tengan en cuenta las situaciones del conflicto y cuya finalidad sea mejorar la seguridad alimentaria y la nutrición, pueden ayudar a mantener la paz<sup>114</sup>. Entiéndase aquí “mantener la paz” como consolidarla a largo plazo, según el sentido general del Informe. De hecho uno de los lemas de este Informe conjunto es “cosechar la paz mejorando la seguridad alimentaria y la nutrición”.

Siguiendo esta misma línea, la actual Relatora Especial de Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación, en uno de sus últimos Informes oficiales hace referencia a esta vinculación, al afirmar que “la eliminación del hambre y la malnutrición es indispensable para una paz mundial sostenible”<sup>115</sup>.

Sin embargo, la interrelación entre la paz y la seguridad alimentaria ya fue establecida en 2015 por el Comité de la Seguridad Alimentaria Mundial en el documento que elaboró sobre el “Marco de Acción para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición en Crisis Prolongadas”<sup>116</sup>. Este Marco de Acción fue aprobado por los Estados miembros de la FAO en octubre de 2015. Si bien es voluntario y no vinculante, el Marco se basa en instrumentos internacionales y regionales y marcos mundiales que gozan de amplio respaldo, incluidos los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Fue la primera vez que se articuló un consenso mundial para

---

<sup>113</sup> FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO, “The State of Food Security and Nutrition in the World 2017. Building resilience for peace and food security”, Rome, 2017.

<sup>114</sup> *Ibidem*, p.66.

<sup>115</sup> UN Doc. A/HRC/37/61, de 25 de enero de 2018, Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación sobre la Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo, 2018, para.5, p.3, disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/018/20/PDF/G1801820.pdf?OpenElement>, consultado el 8 de junio de 2020.

<sup>116</sup> Véase CSA “Marco de Acción para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición en Crisis Prolongadas”, CSA, 13 octubre de 2015, disponible en: <http://www.fao.org/3/a-bc852s.pdf>, consultado el 8 de junio de 2020.

mitigar las amenazas a la seguridad alimentaria y la nutrición en crisis prolongadas. Concretamente, el documento se basa en 11 principios, dentro de los cuales el principio 9 hace referencia expresa a “contribuir a la consolidación de la paz a través de la seguridad alimentaria”<sup>117</sup>.

Asimismo, con anterioridad, el entonces Secretario General de Naciones Unidas, Ban Ki-Moon, en 2012, se dirigió a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible Río + 20<sup>118</sup> y emitió un urgente comunicado, el llamado “Desafío Hambre Cero”, de cinco puntos, en los que se requería poner fin al hambre y la desnutrición en todas sus formas y se instaba a los Estados (con problemas de seguridad alimentaria) a seguir el ejemplo de Brasil<sup>119</sup>. En el Desafío del Hambre Cero se hacía referencia expresa a que la eliminación del hambre supondría una importante contribución a la paz y a la estabilidad, así como a la reducción de la pobreza<sup>120</sup>. El Desafío Hambre Cero se ha reactualizado al tener en consideración ahora los Objetivos de Desarrollo

---

<sup>117</sup> “iii) Tratando de asegurar que los objetivos de la seguridad alimentaria y la nutrición se aborden adecuadamente para el mantenimiento y consolidación de la paz al mismo tiempo que se formulan y se llevan a cabo evaluaciones, estrategias y las correspondientes medidas encaminadas a consolidar los Estados”. *Ibidem*, p. 20.

<sup>118</sup> Véase: Documento final de la Conferencia Río +20, “El Futuro que queremos” (A/CONF.216/L.1\* 19 de junio de 2012).

<sup>119</sup> Durante los últimos años, el Programa Hambre Cero de Brasil ha recibido una creciente atención internacional al lograr sacar a 28 millones de personas de la pobreza en tan sólo 10 años. Con el apoyo de este programa, el porcentaje de población que vivía con menos de 1,25 dólares al día cayó del 17,2% al 6,1% entre 1990 y 2009. Además, con este Programa, Brasil consiguió cuatro de sus ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio antes del 2015. La experiencia brasileña cruzó fronteras en 2012 tras el anuncio de Ban Ki Moon, Secretario General de Naciones Unidas, al lanzar el Desafío Hambre Cero (*Zero Hunger Challenge*) a otras regiones y países del mundo. En este contexto, la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO), en septiembre de 2012, desplegó una propuesta de seguridad alimentaria y nutricional para África Occidental, teniendo como referentes los programas de protección social de la seguridad alimentaria que habían sido llevados a cabo en Brasil bajo la presidencia de Lula Da Silva. Para más información véase: FILLLOL MAZO, A., «Défi Faim Zéro, Nations Unies et Droit à l'alimentation. La Sécurité Alimentaire dans l'agenda du Brésil comme une source d'inspiration pour le Programme au Niger» (Zero Hunger Challenge, United Nations, Right to Food. Food Security in the Brazilian Agenda as a source of inspiration for Niger's Programme), SSRN eJournal Food Law & Policy, New York, 2015.

<sup>120</sup> “Reto del Hambre Cero”, disponible en: <http://www.un.org/es/zerohunger/challenge.shtml> consultado el 8 de junio de 2020

Sostenible (antes, cuando fue lanzado, tenía en cuenta los Objetivos de Desarrollo del Milenio). Es posible que ONGs, organizaciones de la sociedad civil u otros grupos puedan participar en el Desafío y plantear propuestas y proyectos para ello. La solicitud de participación se puede hacer por vía telemática en la página web actual; dentro de los compromisos que se deben aceptar para poder participar se menciona expresamente “*I declare: I commit to partnering for nourishing our people, nurturing our planet, growing prosperity and harvesting peace*”<sup>121</sup>. Esto es, se exige a los participantes el compromiso de contribuir al Desafío Hambre Cero para, expresamente, crear prosperidad y cosechar paz.

De hecho, la interrelación entre la seguridad alimentaria, el desarrollo y la paz en definitiva es una cuestión que se aprecia en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) elaborados por la Asamblea General, que tienen la finalidad de fortalecer la paz universal dentro de un concepto más amplio de la libertad en el entendido de que “no puede haber desarrollo sostenible sin paz, ni paz sin desarrollo sostenible”. En este sentido, en la declaración de su Resolución 70/1, de 2015, establece que “la construcción de sociedades pacíficas, justas e inclusivas requiere poner fin a la pobreza y el hambre en todo el mundo de aquí a 2030”<sup>122</sup>. Actualmente, la Asamblea General además de haber calificado que “el hambre constituye una ignominia y un atentado contra la dignidad humana y que, por tanto, se deben adoptar medidas urgentes a nivel nacional, regional e internacional para eliminarla”<sup>123</sup> [...], “exhorta a los Estados Miembros, las Naciones Unidas, las organizaciones humanitarias y de desarrollo y otros agentes pertinentes a que mejoren con urgencia sus actividades de respuesta, prevención y preparación ante el aumento de la inseguridad alimentaria mundial que afecta a millones de personas, especialmente en relación con las personas que están pasando por una situación de hambruna o que corren el riesgo inmediato de encontrarse en esa situación, incluso mediante el aumento de la

---

<sup>121</sup> “Zero Hunger Challenge”, disponible en: <https://www.un.org/zerohunger/es/content/join-challenge>, consultado el 7 de junio de 2020.

<sup>122</sup> UN. Doc., A/RES/70/1, 21 de octubre de 2015, p.3.

<sup>123</sup> UN Doc., A/RES/74/149, 24 de enero de 2020, p.6.

cooperación humanitaria y de desarrollo y el suministro de financiación urgente para responder a las necesidades de la población afectada”<sup>124</sup>.

### 1.3.1. LA PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL MARCO ESTRATÉGICO DEL SOSTENIMIENTO DE LA PAZ DE NACIONES UNIDAS

Tras la lectura de diferentes estudios de la doctrina y de los informes de organismos especializados y programas de Naciones Unidas, podemos concluir que si bien la falta de alimentos, o en más amplitud la inseguridad alimentaria, no es la única causa de un conflicto, está claro que ayuda a iniciarlos y que los puede mantener y/o intensificar. Cuando la inseguridad alimentaria se combina con otras tensiones, como el desempleo, la pobreza, la marginación social o falta de políticas de protección social, los desastres climáticos, etc., entonces sí que la falta de alimentos podría ser, por explicarlo comúnmente, como “la gota que colma el vaso”<sup>125</sup>. Esto es, un motivo clave para la movilización de la gente, que puede dar lugar tanto a protestas no violentas como violentas, o empujar a participar en conflictos armados<sup>126</sup>. De hecho, el aumento de los precios de los alimentos en 2008 provocó disturbios en casi 40 Estados. Primavera como la de Túnez comenzaron como manifestaciones contra, entre otras cosas, el alto precio de productos alimentarios básicos. Podemos apreciar también esto en Siria, donde la sequía, el desplome de la producción de alimentos y el deterioro de los medios de vida de la población, actuaron como un catalizador de la crisis actual<sup>127</sup>.

Entendíamos también, en los apartados anteriores, que en determinados casos, la hambruna generalizada puede llegar a ser una amenaza en sí, aunque esta opinión no ha sido contemplada por la doctrina. El hecho de que en 2019 más de la mitad de la población de Yemen padecía de

---

<sup>124</sup> *Ibidem*, p.11.

<sup>125</sup> Véase BONNECASE V., “Revueltas del hambre”, 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.490-495.

<sup>126</sup> SIMMONS E., “Harvesting Peace: Food security, conflict, and cooperation”, *Op.Cit.*, p.23.

<sup>127</sup> El País, “No habrá paz para los hambrientos”, Planeta FAO, abril 2016, disponible en: [https://elpais.com/elpais/2016/04/01/planeta\\_futuro/1459514699\\_155129.html](https://elpais.com/elpais/2016/04/01/planeta_futuro/1459514699_155129.html), consultado el 4 de junio de 2020.

inseguridad alimentaria, con un alto grado de emergencia según la clasificación integrada de la seguridad alimentaria en fases<sup>128</sup>, nos hace repensar sobre esta idea.

Por tanto, el razonamiento es el siguiente: si la inseguridad alimentaria es un multiplicador de las amenazas para el conflicto, o en determinados casos de hambruna generalizada puede llegar a ser una amenaza en sí, podría pensarse que la mejora de la seguridad alimentaria puede 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<sup>129</sup>, reduzca los factores de conflicto y mejore la cohesión social<sup>130</sup>. De hecho, según COLLIER, HOEFFLER y SÖDERBOM, las situaciones posteriores a los conflictos suelen ser frágiles, con un 40% volviendo al conflicto en los diez años siguientes<sup>131</sup>, por lo que lo lógico es que se aborden

---

<sup>128</sup> FAO, WFP, “Monitoring food security in countries with conflict situations: A joint FAO/WFP update for the United Nations Security Council”, Issue N°5, 2019, p.39: “according to the December 2018–January 2019 IPC analysis, with more than half (53 percent) of the total population in urgent need of food and livelihood assistance (IPC Phases 3)”.

<sup>129</sup> Se trata de servicios administrativos y sociales ofrecidos como dividendos de la paz, enmarcados en las estrategias de consolidación de paz, con el fin de reducir las tensiones sociales mediante la provisión de servicios tangibles y necesarios, creando incentivos para evitar el comportamiento violento y apoyando los esfuerzos de construcción del Estado en momentos críticos del proceso de paz. Por ejemplo, el PMA apoyó la creación de programas sectoriales de protección de la seguridad alimentaria en Sudán del Sur y Nepal para promover desarrollo y ayudar a las instituciones nacionales a hacer frente a los diferentes factores del conflicto. En Sudán del Sur se apoyó la reserva de cereales y en Nepal se creó un sistema de monitoreo de la volatilidad de los precios de los alimentos para ayudar al gobierno a responder cuando estos subían. Véase: MCCANDLESS E., “Peace Dividends and Beyond: Contributions of Administrative and Social Services to Peacebuilding”, United Nations Peacebuilding Support Office, 2012, pp. 3, 6.

<sup>130</sup> HENDRIX C., BRINKMAN H.J., “Food Insecurity and Conflict Dynamics: Causal Linkages and Complex Feedbacks”, *Op.cit.*, pp. 9-12.

<sup>131</sup> COLLIER P., HOEFFLER A., SÖDERBOM M., “Post-conflict risks”, *Journal of Peace Research*, Volume: 45 issue: 4, 2008, pp. 461-463.

las causas profundas de los conflictos que dan lugar a su origen, para que éstos no reaparezcan.

En el sentido que hemos expresando, la Oficina de Consolidación de la Paz de Naciones Unidas considera que el Fondo de Consolidación de la paz debería apoyar “processes to ensure a peacebuilding lens in poverty and food security”<sup>132</sup>.

En 2006, en el Informe del Secretario General sobre la Prevención de los Conflictos Armados estableció que:

“si se trata de hallar soluciones para el problema de la inseguridad alimentaria y los problemas conexos de la subproducción agrícola y la escasez de recursos, se podrá contribuir considerablemente a estabilizar las situaciones frágiles. Una persona hambrienta es una persona cargada de ira [...]. La información procedente de los sistemas de alerta temprana para casos de hambruna u otros problemas humanitarios permite predecir un posible agravamiento de la situación política. Lograr que las comunidades colaboren para tratar de resolver preocupaciones de carácter humanitario como la inseguridad alimentaria, el abastecimiento de agua, la salud y las necesidades de los niños también puede contribuir a la prevención de los conflictos, puesto que promueve oportunidades de diálogo y cooperación mutua”<sup>133</sup>.

Esta perspectiva se refuerza más recientemente en las Resoluciones del Consejo de Seguridad y la Asamblea General, de abril de 2016, sobre la consolidación de la paz<sup>134</sup>, donde se introdujo el concepto de “sostenimiento de la paz” (*sustaining peace*), como un marco unificador para abordar las causas profundas del conflicto. 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, mediante el crecimiento económico sostenido y sostenible, la erradicación de la pobreza, el

---

<sup>132</sup> UNITED NATIONS PEACEBUILDING SUPPORT OFFICE “Peace Dividends and Beyond: Contributions of Administrative and Social Services to Peacebuilding”, 2012, p.6.

<sup>133</sup> UN Doc., A/60/891, 18 de julio de 2006, Informe sobre la prevención de conflictos armados, para. 35, p. 14.

<sup>134</sup> 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.

desarrollo social, y el desarrollo sostenible, entre otros fines<sup>135</sup>. Como es sabido, la protección de la seguridad alimentaria está íntimamente relacionada con la erradicación de la pobreza, el desarrollo social<sup>136</sup> y el crecimiento económico local<sup>137</sup>. 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.

En este sentido, las resoluciones y recomendaciones recientes en el marco del sistema de Naciones Unidas, incluidos la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la revisión de la arquitectura de Consolidación de la Paz, comparten un mensaje común sobre la interrelación entre paz, seguridad y desarrollo. Empieza a considerarse, pues, que Naciones Unidas quiere asumir un nuevo compromiso colectivo para promover la paz sostenible y evitar los conflictos, valiéndose de los diferentes objetivos de su mandato y labor, y ciñéndose a ellos. En este planteamiento novedoso se intuye (a veces de forma expresa y otras veces de forma implícita), por un lado, la importancia de comprender mejor las relaciones existentes entre la seguridad alimentaria, la paz y la prevención de los conflictos, y, por otro, la forma en que la reducción de los riesgos y el fomento de la resiliencia mediante la seguridad alimentaria pueden contribuir a mantener una paz sostenible. En definitiva, podemos considerar que esto da lugar a que *la seguridad alimentaria se constituya como un factor sostenible de paz*.

---

<sup>135</sup> *Ibidem*, p.2.

<sup>136</sup> Véase: HONG P., "Peace and Stability as Enablers for and Outcome of Development", United Nations Department of Economic and Social Affairs (DESA), 2015.

<sup>137</sup> HENDRIX C., BRINKMAN H.J., "Food Insecurity and Conflict Dynamics: Causal Linkages and Complex Feedbacks", *Op.cit.*, p.9.

Cada vez hay más pruebas de que, cuando se aplican adecuadamente, las intervenciones oportunas relacionadas con la seguridad alimentaria pueden generar resiliencia al conflicto, no solo ayudando a los Estados y a las personas a sobrellevar el conflicto y recuperarse de él, sino también contribuyendo a la prevención<sup>138</sup> y mitigación. Si se protege la seguridad alimentaria, se fomenta el desarrollo, la cohesión social y se lucha contra la pobreza, factores estos que contribuyen a la prevención y/o mitigación de los conflictos y, en consecuencia, apoyan los esfuerzos del “sostenimiento de la paz”<sup>139</sup>. De hecho, según el Informe anual de 2020 de la Red de Información sobre Seguridad Alimentaria (FSIN, por sus siglas en inglés), sobre las crisis alimentarias a nivel global, *las acciones de recuperación encaminadas a poner fin a las crisis alimentarias refuerzan también la promoción de la paz duradera* y la resolución de los conflictos<sup>140</sup>. En términos similares, el Informe de 2020 del Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI, por sus

---

<sup>138</sup> BREISINGER C., ECKER O., MAYSTADT J.F., TRINH TAN J. F., AL-RIFFAI P., BOUZAR K., SMA A., ABDELGADIR M., “How to build resilience to conflict: The role of food security”, IFPRI Food Policy Report, Washington, 2014, p.17.

<sup>139</sup> Por ejemplo, la creación de empleos rurales, especialmente para los jóvenes, y la mejora de los medios de subsistencia en el sector agrícola ayudan a reducir el riesgo de recaer en la violencia. A menudo, los grupos armados tienen un fuerte interés en que no cesen las actividades de guerra, ni se lleve a cabo una transición hacia la paz. Por medio de la violencia, obtienen seguridad económica y alimentaria, protección y sentido de pertenencia. Tanto si se unieron a las fuerzas armadas en búsqueda de estos beneficios como si no, es posible que los miembros de los grupos armados piensen que el desarme y la desmovilización les dejará sin alternativas concretas para satisfacer sus necesidades. Por ello, es importante desarrollar fuentes de ingresos económicos alternativos, como la creación de empleos en los sistemas de producción de alimentos, en el proceso de desarme, desmovilización y reintegración. Véanse: OJELEYE O., “The Application of Demobilisation, Disarmament and Reintegration (DDR) at the Sub-National Level in the Niger Delta”, *Journal Civil Wars*, Vol.13, Issue 2, 2011, pp.141-156; OIT, “La recuperación económica local en situaciones de posconflicto”, Oficina Internacional del Trabajo, Programa de Respuesta a las Crisis y Reconstrucción (OIT/CRISIS), Ginebra, 2010, p.53; HARSCH E., “When war ends: transforming Africa’s fighters into builders”, *Africa Renewal Online*, 2005, disponible en: <https://www.un.org/africarenewal/magazine/october-2005/reintegration-ex-combatants>, consultado el 6 de junio de 2020.

<sup>140</sup> FSIN, “2020 Global Report on Food Crises”, Joint Analysis for better Decisions, FAO, IFPRI and WFP, 2020, p.11, disponible en: <http://www.fao.org/emergencias/resources/documents/resources-detail/en/c/1272014/>, consultado el 7 de junio de 2020.

siglas en inglés), manifiesta que *el fortalecimiento de los sistemas alimentarios ayuda a mantener la paz*, mejorando la capacidad de recuperación y permitiendo que las personas desplazadas forzosamente por el conflicto participen en las actividades sociales y económicas<sup>141</sup>.

En situaciones posteriores a los conflictos, la inseguridad alimentaria persistente puede contribuir a un resurgimiento de la violencia, como en la República Centroafricana. En la República Centroafricana, en torno al 30% la población sufre de inseguridad alimentaria<sup>142</sup>. En Siria, antes de que comenzara la guerra civil, la agricultura empleaba a la mitad de la población. El sector se ha visto seriamente afectado a medida que los agricultores comenzaron a desplazarse de sus tierras. Apoyar a los agricultores a permanecer en sus tierras, es fundamental para prevenir aún más desplazamientos y también para sentar las bases de la reconstrucción de Siria<sup>143</sup>.

En las situaciones de postconflicto, uno de los desafíos claves para la recuperación económica es el bajo poder adquisitivo de las comunidades locales. En este sentido, según la OIT, los sectores económicos estratégicos con un potencial para crecer y absorber la mano de obra local a corto plazo, sin que necesiten cualificación o formación específica, podrían ser: el sector agrícola (incluidos la pesca y la agricultura), la industria de elaboración de los alimentos, el comercio local, la construcción y los servicios de ayuda y desarrollo de las comunidades<sup>144</sup>.

Los esfuerzos por reactivar el sector agrícola y mejorar la seguridad alimentaria, incluso a través de la protección social, tienen efectos positivos

---

<sup>141</sup> IFPRI, "2020 Global Food Policy Report: Building Inclusive Food Systems", International Food Policy Research Institute, Washington, 2020, p.11.

<sup>142</sup> FAO, WFP, "Monitoring food security in countries with conflict situations: A joint FAO/WFP update for the United Nations Security Council", 2018, Op.Cit., p.5.

<sup>143</sup> WFP, "Nutrition Interventions Syria 2017", Damascus, 2017, disponible en: <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000015561/download/> consultado el 6 de junio de 2020.

<sup>144</sup> OIT, "La recuperación económica local en situaciones de posconflicto", Oficina Internacional del Trabajo, Programa de Respuesta a las Crisis y Reconstrucción, Op.Cit., p.33.

en la sostenibilidad de la paz<sup>145</sup>. Son importantes “dividendos de la paz”. Esto lo reconoce, por ejemplo, el Gobierno de Colombia, que considera la agricultura, el desarrollo rural y la seguridad alimentaria como piedras angulares del proceso de paz y de la cohesión social que debe construirse en la fase posterior al conflicto<sup>146</sup>.

---

<sup>145</sup> Por ejemplo, el programa del PMA de Recuperación de los medios de subsistencia en Liberia (2009-2012), con el apoyo de la FAO, restauró los sistemas de riego, las carreteras locales y las instalaciones de elaboración de productos agropecuarios. Véase: UNITED NATIONS PEACEBUILDING SUPPORT OFFICE “Peace Dividends and Beyond: Contributions of Administrative and Social Services to Peacebuilding”, *Op.Cit.*, p.46-47, 86.

El programa de Reintegración de Excombatientes en Liberia, con base en la agricultura, ha proporcionado a los participantes alimentos, ropa, artículos personales y atención médica básica, junto con capacitación, herramientas y suministros agrícolas. Una evaluación mostró que el programa condujo a una mayor participación de los jóvenes en la agricultura y redujo la participación en la minería ilícita. También era mucho menos probable que los participantes se hubieran unido a los grupos armados locales implicados en el estallido de la violencia en Costa de Marfil. Véase: BLATTMAN C., ANNAN J., “Reintegrating and employing high risk youth in Liberia: Lessons from a randomized evaluation of a landmine action agriculture training programme for ex-combatants. Evidence from randomized evaluations of peacebuilding in Liberia”, Policy Report, Innovations for Poverty Action, Yale University, New Haven, 2011, disponible en: [https://www.poverty-action.org/sites/default/files/publications/blattman\\_annan\\_ex-com\\_reintegration\\_ipa\\_liberia\\_1.pdf](https://www.poverty-action.org/sites/default/files/publications/blattman_annan_ex-com_reintegration_ipa_liberia_1.pdf) Consultado el 7 de junio de 2020.

<sup>146</sup> El gobierno de Colombia y las FARC solicitaron a la FAO acompañar la implementación del primer punto del acuerdo de paz, el cual estaba centrado en la lucha contra el hambre, el desarrollo del campo y una reforma rural integral. El acuerdo de paz fue fruto de una negociación de cuatro años y ponía fin a cinco décadas de conflicto armado. El primer punto del acuerdo “Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral”, buscaba generar una transformación en las zonas rurales de Colombia, duramente golpeadas por el conflicto armado. Información disponible en: FAO, “Colombia pide a FAO acompañar la implementación de los acuerdos de paz”, Noticias, 30 agosto 2016, <http://www.fao.org/americas/noticias/ver/es/c/430826/> consultado el 7 de junio de 2020.

Asimismo el Parlamento Europeo, en su Resolución de 20 de enero de 2016 (2015/3033(RSP)), en apoyo al proceso de paz en Colombia, “subraya la importancia de que la construcción de la paz traiga consigo un esfuerzo decidido de lucha contra la desigualdad y la pobreza, que incluya *soluciones justas para las personas y comunidades desplazadas de sus tierras*, acceso al trabajo digno y reconocimiento de derechos laborales y sociales en toda Colombia”. Disponible en: DOUE, Resolución 2015/3033(RSP), de 20 de enero de 2016, Parlamento Europeo, en apoyo al proceso de paz en Colombia <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2018:011:FULL&from=ES> consultado el 6 de junio de 2020.

No obstante, la lucha contra la inseguridad alimentaria y la eliminación del hambre requiere una respuesta multifacética y colaborativa de numerosos interesados (Estados, Organizaciones Internacionales, Sociedad Civil<sup>147</sup>, ONGs, etc.). Evidentemente, existen grandes desafíos para garantizar una asistencia efectiva en situaciones de conflicto y postconflicto; los organismos y programas de Naciones Unidas, entre ellos la FAO y el PMA, están abordando estos temas para determinar cómo los esfuerzos de la Organización podrían ayudar a reforzar la paz<sup>148</sup>. Comprender qué papel pueden jugar el Consejo de Seguridad y el sistema de Naciones Unidas en su conjunto, al trabajar con los gobiernos nacionales para abordar estos desafíos, es importante para prevenir futuros conflictos y contribuir a la paz y la seguridad.

#### 1.4 LA SEGURIDAD ALIMENTARIA COMO PARTE INTEGRANTE DE LA ACEPCIÓN AMPLIA DE LA SEGURIDAD HUMANA Y SU RELACIÓN CON LA PAZ Y SEGURIDAD INTERNACIONALES

Dado que los debates sobre la seguridad internacional y la paz han venido incluyendo el concepto de seguridad humana, de la cual forma parte la seguridad alimentaria, es idóneo analizar cómo ésta se enmarca en aquella, en un contexto amplio, sistémico y multidimensional de la seguridad internacional. Todo ello para dejar constancia que la falta de alimentos, que afecta directamente a las personas y a su seguridad humana, debe y puede incluirse en las responsabilidades del Consejo de Seguridad.

---

<sup>147</sup> Véase: CHITIGA-MABUGU M., NHEMACHENA C., KARUAIHE S., MOTALA S., TSOANAMATSIE N., MASHILE L., “Civil Society Organisations’ Participation in Food Security Activities in South Africa”, Human Sciences Research Council Economic Performance and Development, South Africa, 2013.

<sup>148</sup> Véase por ejemplo: PMA, “Papel del PMA en la consolidación de la paz en situaciones de transición” (WFP/EB.2/2013/4-A/Rev.1), 2013, disponible en: [http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/eb/wfpdoc062857.pdf?\\_ga=2.190313643.1674730404.1521384007-18432735.1489102938](http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/eb/wfpdoc062857.pdf?_ga=2.190313643.1674730404.1521384007-18432735.1489102938) consultado el 6 de junio de 2020.

#### 1.4.1. LA EMERGENCIA DE LA SEGURIDAD HUMANA

Como se ha venido repitiendo, el final de la guerra fría puso de manifiesto la emergencia de disparidades económicas entre los Estados y así como el surgimiento de una serie de conflictos armados con características distintas respecto de los conflictos armados que se habían venido produciendo en el período anterior. Los conflictos empezaron a asumir el carácter de internos y no respondían a causas tradicionales (territoriales), sino que se producían debido a otros factores. Ejemplos significativos fueron los conflictos en el territorio de la antigua Yugoslavia y en Ruanda, que “llamaron la atención de la comunidad internacional y obligaron al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas a aprobar operaciones de mantenimiento de la paz con características distintas de las anteriores para abordarlos”<sup>149</sup>.

El periodo de pos guerra fría y de globalización evidenció que el concepto tradicional de seguridad, que se centraba en proteger la integridad del territorio del Estado, para impedir amenazas militares externas, era insuficiente. Se requería, por tanto, un nuevo concepto que respondiera a otras amenazas consideradas como no tradicionales. En este sentido, BUZAN Y HANSEN asumieron la idea de que era necesario extender el concepto de seguridad más allá de la seguridad del Estado<sup>150</sup>. También los estudios sobre seguridad internacional empezaron a incluir en sus análisis las dimensiones económica y ambiental de la seguridad y posteriormente, en la década de los noventa, otras dimensiones empezaron a ser estudiadas: social, sanitaria, de desarrollo, de género, etc.<sup>151</sup>. De este modo, el concepto de seguridad humana acabó insertándose en los estudios críticos sobre seguridad, los cuales ponían de manifiesto que las personas debían ser los referentes de la seguridad<sup>152</sup>. De acuerdo con THOMAS, estos análisis han contribuido a reconsiderar que el Estado

---

<sup>149</sup> CORRÊA DA SILVA W., SILVA MACHADO R., “Re-aproximaciones y posibles aplicaciones del concepto de seguridad humana”, *Araucaria*, vol. 18, núm. 36, p.222.

<sup>150</sup> BUZAN B., HANSEN L., *The evolution of International Security Studies*, Cambridge University Press, 2009, p.12.

<sup>151</sup> *Ibidem*.

<sup>152</sup> CORRÊA DA SILVA W., SILVA MACHADO R., “Re-aproximaciones y posibles aplicaciones del concepto de seguridad humana”, *Op.Cit.*, p. 218

no sólo puede ser el objeto de referencia de la seguridad sino que hay que entender también que “son los individuos los que sufren la insatisfacción de las necesidades básicas, constituyendo una amenaza a su seguridad”<sup>153</sup>.

Estas nuevas reconsideraciones fueron asumidas por el antiguo Secretario General de Naciones Unidas, BOUTROS BOUTROS-GHALI, quien en su informe “Un Programa de Paz”, de 1992, propuso una revisión de la definición de la seguridad al considerar que las fuentes de los conflictos son “diversas y multifacéticas” y, por tanto, abordarlas requiere “consolidar el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales así como promover un desarrollo económico y social sostenible [...]”<sup>154</sup>.

El debate de la seguridad humana, y sus implicaciones, han ido acogiendo un destacado protagonismo entre la doctrina<sup>155</sup> y a nivel institucional, sobre todo en el marco de Naciones Unidas. Sin embargo, aún el concepto de seguridad humana se encuentra en evolución<sup>156</sup>. No

---

<sup>153</sup> THOMAS C., “Global governance, development and human security: exploring the links”, *Third World Quarterly*, Vol. 22, n°2, 2001, p. 160.

<sup>154</sup> “Un Programa de Paz”, contenido en las Resoluciones A/47/277 y S/24111 de 17 de junio de 1992, p. 2.

<sup>155</sup> Véanse por ejemplo: BASTY F., “La sécurité humaine : Un renversement conceptuel pour les relations internationales”, *Raisons politiques*, no 32, pp.35-58; OWEN T., “Les difficultés et l'intérêt de définir et évaluer la sécurité humaine”, *Forum du désarmement*, n°3, UNIDIR/DF/2004/3, Geneva, 2004, pp.17-29; REMOND C., “La sécurité humaine et le rapport entre humanitaires et militaires: perspective historique depuis 1990”, *Human Security journal*, vol.7, 2008, pp. 16-31; HUSSEIN K., GNISCI D., WANIJRU J., “Sécurité et sécurité humaine: Présentation des deux concepts et des initiatives. Quelles conséquences pour l'Afrique de l'Ouest ?”, Secrétariat du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, OECDE, SAH/D(2004)547, 2004; ABDELHAMID H., BELANGER M., CROUZATIER J.M., et al., “Sécurité humaine et responsabilité de protéger. L'ordre humanitaire international en question”, Archives contemporaines et en partenariat avec l'Agence Universitaire de la Francophonie, 2009; PÉREZ DE ARMIÑO K., “Seguridad humana: conceptos, experiencias y propuestas”, *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 76, 2004, pp. 59-77; OBERLEITNER G., “Human Security: A Challenge to International Law?”, *Global Governance* 11, 2005, pp. 185-203; ALKIRE S., “A Conceptual Framework for Human Security”, CRISE Working Paper, Centre for Research on Inequality, Peace and Human Security, Universidad de Oxford, 2003.

<sup>156</sup> CORRÊA DA SILVA W., SILVA MACHADO R., “Re-aproximaciones y posibles aplicaciones del concepto de seguridad humana”, *Op. Cit.*, p. 218.

obstante no es nuestro objetivo hacer un análisis pormenorizado sobre el concepto de seguridad humana, y las críticas que ha recibido, sino más bien relacionarlo con la seguridad internacional, como conceptos complementarios, en aras de dejar constancia que la falta de alimentos o la inseguridad alimentaria es una amenaza a la seguridad humana y puede, por tanto, repercutir también en la seguridad internacional.

#### 1.4.2. APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE SEGURIDAD HUMANA

El concepto de seguridad humana se planteó por primera vez en informe del PNUD de 1994<sup>157</sup>. Es este el primer documento, en el seno de las Naciones Unidas, que presenta el concepto de seguridad humana y lo relaciona con el desarrollo humano. Este Informe deja claro que “el mundo nunca podrá disfrutar de la paz, a menos que los seres humanos tengan seguridad en sus vidas cotidianas”<sup>158</sup>. En el Informe se parte de la comprobación de que “para la mayoría de las personas, el sentimiento de inseguridad se debe más a las preocupaciones acerca de la vida cotidiana que al temor de un cataclismo en el mundo”<sup>159</sup>. De este modo, el Informe invita a fijar como objetivo la seguridad del individuo y no sólo

---

<sup>157</sup> PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 1994, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Oxford University Press, Nueva York, 1994, disponible en: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_1994\\_es\\_completo\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf) consultado el 7 de junio de 2020.

<sup>158</sup> *Ibidem*, p.1. La aparición del concepto de seguridad humana, que traduce un cambio filosófico y político en el modo de entender los problemas de seguridad en el ámbito internacional, debe relacionarse con la sucesión, a principios de 1990, de los desastres humanitarios vinculados con conflictos armados (ex Yugoslavia, Ruanda...), pero también con los eventos del flagelo de la pobreza y de la ausencia de desarrollo (hambuna en el Cuerno de África, estragos del SIDA, etc.). Con la conclusión de la Guerra Fría, estos eventos, y la devastación humana causados por ellos, favorecieron un proceso de reflexión sobre el sentido y las prioridades otorgados a la seguridad y a las condiciones de su realización. Para los defensores de la seguridad humana, el problema de la “seguridad” ya no debía únicamente asociarse al criterio del reconocimiento y del respeto de la soberanía (al menos en su sentido clásico) de los Estados, sino también a los objetivos inherentes al desarrollo humano y a la protección de las personas contra toda forma de violencia. Por lo tanto, el concepto de seguridad humana tiende, en el Derecho Internacional, a suplantarse o complementar al viejo concepto de “seguridad nacional”, dirigido exclusivamente a respetar la integridad territorial de los Estados soberanos.

<sup>159</sup> PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 1994, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Op.Cit.*, p.3.

la del Estado y a pensar en la seguridad tanto dentro de las fronteras del Estado como fuera de aquellas<sup>160</sup>. Concretamente, el Informe destaca que “*el hambre generalizada*, los conflictos étnicos, la desintegración social, el terrorismo, la contaminación y el tráfico de estupefacientes ya no son acontecimientos aislados y confinados dentro de las fronteras nacionales, sus consecuencias repercuten en todo el mundo [...]”<sup>161</sup>.

A partir del Informe del PNUD se observa un interés cada vez más fuerte de la comunidad internacional en sustentar esta noción de seguridad humana y en reflexionar sobre los efectos jurídicos que de ella podrían derivar. Un interés que se ha traducido en la creación de un conjunto de instituciones y organismos de reflexión, nacionales e internacionales, cuyos trabajos dieron lugar a debates y a la adopción de declaraciones y resoluciones en Naciones Unidas, sobre todo a partir de 2005<sup>162</sup>.

Además de la contribución del PNUD, otros trabajos significativos sobre la seguridad humana fueron el informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio, titulado “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos” (2004)<sup>163</sup>, así como el de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, que se refiere a la “Responsabilidad de Proteger” (2001)<sup>164</sup>. Con respecto a la Responsabilidad de Proteger, entraremos más adelante en su análisis.

---

<sup>160</sup> En este sentido, en el Informe se deja establecido que “cuando la seguridad de las personas es atacada en cualquier parte del mundo, es probable que todos los países resulten involucrados”.

<sup>161</sup> PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 1994, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Op.Cit.*, p.4.

<sup>162</sup> FALEH PÉREZ C., “La seguridad humana en la práctica del Comité de derechos económicos, sociales y culturales”, en FALEH PÉREZ, VILLAN DURÁN C., *El derecho humano a la Paz y la (in)seguridad humana. Contribuciones Atlánticas*, Velasco, 2017, pp.77-80.

<sup>163</sup> UN Doc., A/59/565, 2 de diciembre de 2004, disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/59/565> consultado el 7 de junio de 2020.

<sup>164</sup> Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, “La Responsabilidad de Proteger”, 2001, disponible en: [http://www.ceipaz.org/images/contenido/La%20responsabilidad%20de%20proteger\\_ESP.pdf](http://www.ceipaz.org/images/contenido/La%20responsabilidad%20de%20proteger_ESP.pdf) consultado el 7 de junio de 2020.

Volviendo a la definición de seguridad humana que nos propone el Informe del PNUD, esta presenta dos componentes principales: libertad respecto del miedo (“freedom from fear”) y libertad respecto de la necesidad (“freedom from want”)<sup>165</sup>.

En este sentido, la seguridad humana presenta dos acepciones, una en sentido amplio (libertad respecto de la necesidad) y otra en sentido más reducido o concreto (libertad respecto del miedo). En su sentido amplio, que es la que desarrolla el informe del PNUD de 1994, la seguridad humana incluye amenazas no tradicionales como la pobreza, la degradación ambiental, el hambre o las enfermedades infecciosas, que afectan a las personas. Esto se ejemplifica en el Informe, donde se describe que la seguridad humana supone la protección frente a “amenazas crónicas, como el hambre, la enfermedad y la represión” y, por otro lado, frente a las “alteraciones súbitas y dolorosas de la vida cotidiana”<sup>166</sup>.

#### ACEPCIÓN AMPLIA DE LA SEGURIDAD HUMANA

Con respecto a la acepción más amplia, la “libertad respecto de la necesidad”, la seguridad humana incluye siete dimensiones: seguridad económica, *seguridad alimentaria*, seguridad en materia de salud, seguridad ambiental, seguridad personal, seguridad de la comunidad, seguridad política<sup>167</sup>.

---

<sup>165</sup> PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 1994, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Op.Cit.*, p.27.

<sup>166</sup> PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 1994, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Op.Cit.*, p.26.

<sup>167</sup> *Ibidem*, p.28.

<b>DIMENSIÓN</b>	<b>EJEMPLOS DE AMENAZAS</b>
<b>Seguridad económica</b>	Pobreza persistente, desempleo.
<b>Seguridad Alimentaria</b>	Hambrunas, escasez de alimentos, inseguridad alimentaria.
<b>Seguridad Sanitaria</b>	Enfermedades infecciosas mortales, alimentación insegura o contaminada, desnutrición, falta de acceso a la salud básica.
<b>Seguridad Ambiental</b>	Degradación ambiental, agotamiento de los recursos naturales, desastres climáticos, contaminación.
<b>Seguridad Personal</b>	Violencia física, delitos, terrorismo, violencia doméstica, trabajo infantil, explotación y trata de mujeres.
<b>Seguridad Comunitaria</b>	Tensiones inter-étnicas, religiosas y otras similares, conflictos comunales por acceso a recursos básicos, desplazamientos forzados.
<b>Seguridad Política</b>	Represión, violación de los derechos humanos, incumplimiento de obligaciones internacionales.

Fuente: elaboración propia

Si esto es así, podemos apreciar entonces que las amenazas que darían origen a situaciones de inseguridad humana serían (formuladas en sentido negativo) las siguientes:

- Inseguridad económica
- *Inseguridad alimentaria*
- Inseguridad sanitaria
- Inseguridad medioambiental
- Inseguridad personal
- Inseguridad comunitaria
- Inseguridad política

Por tanto, la seguridad alimentaria es un componente o dimensión de la seguridad humana, en su acepción amplia (“libertad frente a la necesidad”), de modo que la falta de alimentos o la inseguridad alimentaria

(en términos más amplios) es una amenaza que daría origen a inseguridad humana.

El informe del PNUD además considera que la seguridad humana presenta una dimensión global, pues existen amenazas que son transnacionales y afectan a toda la comunidad internacional, en el entendido de que “algunos problemas de la seguridad humana a escala mundial surgen porque las amenazas dentro de los países rebasan rápidamente sus fronteras nacionales”<sup>168</sup>, como por ejemplo la degradación del medio ambiente, las migraciones, el tráfico de estupefacientes, el terrorismo etc.

Podemos apreciar que en definitiva la acepción amplia de la seguridad humana se centra en la satisfacción del desarrollo humano (seguridad alimentaria, sanitaria, económica, medioambiental, etc.) y pone el énfasis en la necesidad de protección del ser humano más allá de la del Estado.

Esta acepción amplia de la seguridad humana es seguida también por la Comisión de la Seguridad Humana<sup>169</sup>, liderada por Japón, y su relevante Informe sobre “La Seguridad Humana Ahora” (“Human Security Now”), publicado en 2003<sup>170</sup>. En el mismo sentido, AXWORTHY

---

<sup>168</sup> *Ibidem*, pp.38-39.

<sup>169</sup> La Comisión de la Seguridad Humana fue creada en el año 2001, en respuesta al llamamiento que realizó el Secretario General de Naciones Unidas en la Cumbre del Milenio del año 2000 con el fin de alcanzar un mundo liberado de “necesidad” y de “miedo”. Dicha Comisión estuvo compuesta por doce personalidades de reconocido prestigio a nivel internacional, entre los que se encontraban el Profesor AMARTYA SEN, que recibió el premio Nobel de Economía en 1998, y la Sra. SADAKO OGATA, antigua Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Refugiados.

<sup>170</sup> PÉREZ DE ARMIÑO K., “Seguridad humana: conceptos, experiencias y propuestas”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 76, 2004, p.60.

Según la Comisión de la Seguridad Humana en su informe final “Human Security Now”, de 2003, la seguridad humana significa [...] “protección del núcleo vital de todas las vidas humanas de forma que se mejoren las libertades humanas y la realización de las personas. La seguridad humana significa proteger las libertades fundamentales, aquellas libertades que son la esencia de la vida. Significa proteger a las personas de situaciones y amenazas críticas (graves) y más presentes (extendidas). Significa utilizar procesos que se basen en las fortalezas y aspiraciones de las personas. Significa crear sistemas políticos, sociales, medioambientales, económicos, militares y culturales que, de forma conjunta, aporten a las personas los fundamentos para la supervivencia, el sustento y la dignidad”. CSH, “La

precisa, en su interpretación de esta acepción amplia, que la seguridad humana “devrait concerner la protection des individus contre les menaces, qu’elles s’accompagnent ou non de violence, d’une situation ou d’un état, se caractérisant par l’absence d’atteintes aux droits fondamentaux des personnes, à leur sécurité, voire à leur vie”<sup>171</sup>.

Por situar otros ejemplos, la acepción amplia de la seguridad humana, propuesta por el PNUD y por la Comisión de la Seguridad Humana, puede apreciarse también en el Informe, de 2010 del Secretario General de Naciones Unidas sobre “Seguridad Humana”<sup>172</sup> y en la Resolución de la Asamblea General (A/RES/66/290) de 2012.

En el Informe de 2010, el Secretario-General presenta las principales amenazas a la seguridad humana: la crisis financiera mundial, *la inestabilidad de los precios de los alimentos y la inseguridad alimentaria*, la propagación de enfermedades infecciosas, el cambio climático<sup>173</sup>. En este Informe se afirma que la definición de la seguridad humana surge como respuesta a las amenazas actuales, que son múltiples, complejas, interrelacionadas y transnacionales<sup>174</sup>. Continúa el Informe entendiendo que *el concepto de seguridad humana respeta la protección y el empoderamiento de las personas y significa una vida libre del miedo y de la miseria*. Asimismo presenta la necesidad de prevenir conflictos violentos y del mantenimiento y consolidación de la paz<sup>175</sup>.

---

Seguridad Humana Ahora”, p. 4, disponible esa definición en: 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: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2017-10517](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2017-10517) consultado el 7 de junio de 2020.

<sup>171</sup> AXWORTHY L., “La sécurité humaine: la sécurité des individus dans un monde en mutation”, *Politique étrangère*, 64-2, 1999, p. 337.

<sup>172</sup> UN Doc., A/64/701, 8 de marzo de 2010, disponible en: [http://www.iri.edu.ar/publicaciones\\_iri/anuario/cd%20Anuario%202010/cooperacion/Seguridad%20humanaInforme%20del%20SG.pdf](http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/anuario/cd%20Anuario%202010/cooperacion/Seguridad%20humanaInforme%20del%20SG.pdf) consultado el 7 de junio de 2020.

<sup>173</sup> UN Doc., A/64/701, 8 de marzo de 2010, *Op.Cit.*, p.2.

<sup>174</sup> *Ibidem*, p.4.

<sup>175</sup> UN Doc., A/64/701, 8 de marzo de 2010, *Op.Cit.*, p.14.

La Asamblea General considera, siguiendo esta línea de interpretación amplia, que el concepto de seguridad humana engloba lo siguiente<sup>176</sup>:

- a) *“El derecho de las personas a vivir en libertad y con dignidad, libres de la pobreza y la desesperación. Todas las personas, en particular las vulnerables, tienen derecho a vivir libres del temor y la miseria, a disponer de iguales oportunidades para disfrutar de todos sus derechos y a desarrollar plenamente su potencial humano.”*
- b) La seguridad humana exige respuestas centradas en las personas, exhaustivas, adaptadas a cada contexto y orientadas a la prevención que refuercen la protección y el empoderamiento de todas las personas y todas las comunidades;
- c) *La seguridad humana reconoce la interrelación de la paz, el desarrollo y los derechos humanos, y tiene en cuenta igualmente los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales”.*

[...]

El Consejo de Seguridad, en cierta medida, también asume esta acepción amplia de la seguridad humana cuando reconoce que “el desarrollo, la paz y la seguridad, y los derechos humanos están interrelacionados y se refuerzan mutuamente”<sup>177</sup>.

Como puede apreciarse, la acepción amplia del concepto de seguridad humana, puede ser demasiado ambiciosa en sus pretensiones, y es por ello que ha recibido críticas<sup>178</sup>, porque hace difícil su traducción a

---

<sup>176</sup> UN Doc., A/RES/66/290, 25 de octubre de 2012, para. 3.

<sup>177</sup> UN Doc., S/RES/2282 (2016), 27 de abril de 2016, p.1.

<sup>178</sup> Las críticas al concepto de seguridad humana giran en torno a su delimitación e implicaciones concretas, en el entendido de no haber claridad sobre dónde situar las fronteras del mismo, por tener una definición no estática y concreta, a diferencia del modelo de seguridad clásico. Por ejemplo, PARIS entiende que el concepto de seguridad humana hace referencia a una gama excesiva de cuestiones, desde la seguridad física de la persona hasta problemas que pueden considerarse como una amenaza a la seguridad humana y al modo de vivir dignamente. PARIS R., “Rational and irrational approaches to human security: a replay to Ralph Pettman”, *Cambridge Review of International Affairs*, volume 18, nº3, 2005, p.479.

Por su parte, MACK considera que en las dimensiones de la seguridad humana citadas en el informe del PNUD no hay una explicación sobre las interconexiones causales existentes entre

medidas políticas y jurídicas. No obstante, hemos de destacar, entre sus méritos, el carácter holístico e integrador que presenta el contenido de la seguridad humana, que lo hace idóneo para buscar respuestas cooperativas y multisectoriales que aúnen las agendas de quienes tratan con la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos. Aspectos, que creemos, deberían tenerse en cuenta en las estrategias o medidas de consolidación de la paz a largo plazo. Otro mérito a destacar de la seguridad humana es que ubica la protección de la persona como eje articulador de la seguridad y esto hace que las respuestas sean específicas y adaptadas al contexto de especial vulnerabilidad que pueda tener una población determinada. En ese sentido, el concepto de la seguridad humana establece aquellas dimensiones que afectan a la seguridad de las personas e identifica tanto las amenazas tradicionales como las no convencionales a la seguridad bajo este prisma.

#### ACEPCIÓN RESTRINGIDA DE LA SEGURIDAD HUMANA

Con respecto a la acepción más reducida de la seguridad humana (libertad respecto del miedo) básicamente se trata de la protección de las personas ante la violencia física en contexto de conflictos<sup>179</sup>. Esta visión más reducida ha sido seguida en gran parte por la Red de Seguridad Humana, promovida por Canadá e integrada por varios Estados<sup>180</sup>. En esta acepción se protege a las personas, por ejemplo, de las minas terrestres, de las acciones violentas, de las armas pequeñas y ligeras o de las acciones militares que se produzcan en los conflictos intraestatales; en definitiva,

---

todas ellas, por ejemplo entre la inseguridad económica y la violencia. Véase: MACK A., "El concepto de seguridad humana", *Papeles*, nº90, 2005, p.18.

KRAUSE, en la misma línea, reprocha que la visión amplia de la seguridad humana puede convertirse en "una especie de lista de la compra", al catalogar como amenazas a la seguridad humana una amplia gama de factores sin conexión alguna entre sí. KRAUSE K., "Seguridad humana: ¿Ha alcanzado su momento?", *Papeles de Cuestiones Internacionales*, nº90, 2005, p. 23.

<sup>179</sup> PÉREZ DE ARMIÑO K., "Seguridad humana: conceptos, experiencias y propuestas", *Op.Cit.*, p.60.

<sup>180</sup> El Lanzamiento de la Red de Seguridad Humana se produjo a iniciativa de Canadá y Noruega en el año 1999. La Red está formada por un grupo de Estados de todas las regiones del mundo y tiene como objetivo identificar las áreas específicas para desarrollar una acción colectiva en el ámbito de la seguridad humana.

se protege a las personas de unas amenazas más convencionales e inmediatas que se producen en el marco de los conflictos<sup>181</sup>.

El Informe sobre la “Seguridad Humana”, del Centro de Seguridad Humana de la Universidad de Columbia Británica (cuya primera edición se publicó en junio de 2005), se basa en una definición restringida de seguridad humana para limitar su alcance por razones metodológicas pragmáticas<sup>182</sup>.

Por ejemplo, la Convención sobre la prohibición de minas antipersonales<sup>183</sup>, de 1997, el Estatuto de la Corte Penal Internacional y las últimas iniciativas sobre los niños soldados<sup>184</sup> y armas ligeras<sup>185</sup> se han anclado sobre una interpretación reducida de la seguridad humana. Esta visión se acerca más a la de la seguridad clásica al integrar la idea de conflicto armado y amenaza a la seguridad física de la persona en el marco del Estado. Se basa esencialmente en una “concepción humanitaria en la que la seguridad de las personas es el objetivo más importante detrás de las intervenciones internacionales”<sup>186</sup>.

Como vemos, el enfoque restringido deja muchos factores fuera de su análisis. Por el contrario, consideramos que el enfoque amplio ofrece más posibilidades para explorar las interconexiones entre la seguridad

---

<sup>181</sup> Organisation internationale de la Francophonie, “Sécurité humaine: Clarification du concept et approches par les organisations internationales. Quelques repères”, Délégations aux droits de l’homme et à la Démocratie, 2006, p. 5.

<sup>182</sup> Véase: “Human Security Report 2005, War and Peace in the 21st Century”, Human Security Centre, University of British Columbia, New York, Oxford University Press, 2005.

<sup>183</sup> Convención sobre la prohibición de minas antipersonales (1997) disponible en: [https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/B9A95DEB6541532BC12571C7002E56DA/\\$file/Convencion\\_d\\_Ottawa\\_Espanol.pdf](https://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/B9A95DEB6541532BC12571C7002E56DA/$file/Convencion_d_Ottawa_Espanol.pdf) consultado el 7 de junio de 2020.

<sup>184</sup> Por ejemplo, el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados, en vigor desde 2002. España ha ratificado este Tratado. Instrumento de Ratificación en: «BOE» núm. 92, de 17 de abril de 2002, pp. 14494 a 14497.

<sup>185</sup> Por ejemplo, la 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.

<sup>186</sup> REMOND C., “La sécurité humaine et le rapport entre humanitaires et militaires: perspective historique depuis 1990”, *Human Security journal*, vol.7, 2008, p.1.

humana y otras categorías, como pueden ser el género, los derechos humanos, el desarrollo, el medio ambiente o la producción adecuada y sostenible de alimentos. La reflexión sobre estos vínculos, además de los análisis empíricos de estudios de caso, puede ser el mejor medio para alimentar y profundizar el debate sobre la seguridad humana, clarificando sus contenidos y alcance<sup>187</sup>.

#### 1.4.3. SEGURIDAD ALIMENTARIA, SEGURIDAD HUMANA Y PAZ Y SEGURIDAD INTERNACIONALES: RELACIÓN DE COMPLEMENTARIEDAD Y REFORZAMIENTO

Desde la década de los noventa, el programa de Naciones Unidas para el desarrollo humano viene considerando en sus informes anuales cómo la pobreza, el hambre, la escasez de agua o el cambio climático, entre otros, constituyen las causas últimas de inseguridad y de muchos conflictos armados, dando origen al concepto de seguridad humana como condición necesaria para una paz duradera.

En realidad la idea que subyacía en el informe del PNUD, y sus desarrollos posteriores, es la siguiente: la seguridad humana se centra en las amenazas a las personas, para dejar sólo de centrarnos en las amenazas al Estado. La seguridad humana incluye, por tanto, nuevas amenazas, como la inseguridad alimentaria, la inseguridad sanitaria o la inseguridad ambiental, etc., que afectan directamente a la vida del individuo; estas amenazas pueden no sólo estar circunscritas dentro de las fronteras de un Estado sino que sus consecuencias pueden acabar extendiéndose a todos. Por tanto, entendemos que las amenazas a la seguridad humana pueden dar origen a amenazas a la seguridad internacional (piénsese por ejemplo en el ébola, la Covid-19, o en los efectos del cambio climático), por lo que seguridad humana y seguridad internacional se complementan y se refuerzan mutuamente. Aunque sean conceptos distintos, entendemos que son dependientes, en el sentido de que la paz y la seguridad internacionales no sólo son el resultado de la ausencia de guerras y conflictos armados sino que tienen un significado positivo y dinámico

---

<sup>187</sup> PÉREZ DE ARMIÑO K., “Seguridad humana: conceptos, experiencias y propuestas”, *Op.Cit.*, p.75.

que requiere el respeto de los derechos humanos e impone a Naciones Unidas una nueva percepción de la seguridad multidimensional mediante la plena aplicación de los principios y propósitos de la Carta<sup>188</sup>. Y es aquí donde se debe tener en cuenta la seguridad humana, es decir, la seguridad de las personas (en términos cualitativos y cuantitativos) para construir una paz y seguridad internacionales sostenibles y a largo plazo<sup>189</sup>.

En este sentido, en el actual mundo globalizado, podemos afirmar que la paz y seguridad internacional sostenibles dependerá de que los Estados, soberanos e iguales, gocen de seguridad dentro de sus fronteras<sup>190</sup>. No sólo de seguridad frente a amenazas militares externas, sino de seguridad en el amplio sentido de la palabra, es decir, de seguridad humana entre su población. Según BASTY:

“Il n'existe pas de sécurité internationale lorsque les paix civiles sont incertaines mais surtout il n'existe pas de sécurité nationale possible sans paix minimale pour les autres Nations. Si l'on poursuit cette logique, on peut donc affirmer aussi que la sécurité des personnes dans une partie du monde dépend de la sécurité de personnes ailleurs dans le monde”<sup>191</sup>.

Entendemos, por ello, que un orden mundial estable se construye desde arriba hacia abajo y desde abajo hacia arriba, y por lo tanto, la seguridad

---

<sup>188</sup> LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ E., “Seguridad Humana y Seguridad Internacional: elementos clave para la paz” en *Seguridad, defensa y desarrollo en el contexto internacional actual*, Universidad de Navarra, Ediciones Universidad de Navarra, EUNSA, 2010, p. 179.

<sup>189</sup> En parecidos términos véase: SÁNCHEZ PATRÓN J.M., “Paz positiva, seguridad humana y medio ambiente: del deber de respetar a la obligación de proteger”, en FALEH PÉREZ, VILLAN DURÁN C., *El derecho humano a la Paz y la (in)seguridad humana. Contribuciones Atlánticas*, Velasco, 2017, pp.101-102.

<sup>190</sup> Por ejemplo, en el caso de las amenazas a la salud de las personas lo vemos claro: desde el transporte de contaminantes a enfermedades infecciosas, se trata de amenazas transnacionales que pueden afectarnos a todos; pero del mismo modo, los trastornos económicos en una parte del mundo pueden provocar crisis en otros lugares, como el aumento de los precios de los alimentos, lo que puede provocar consecuencias desastrosas para la seguridad de los más vulnerables.

<sup>191</sup> BASTY F., “La sécurité humaine: Un renversement conceptuel pour les relations internationales”, *Raisons politiques*, 2008/4, N°32, 2008, p.47.

humana participa de esta visión sistémica en una lógica de interacción positiva y complementaria. Este cambio de perspectiva en la seguridad ofrece un nuevo paradigma en las relaciones internacionales, sintiéndose cada vez más presente en la agenda política internacional el proyecto kantiano de la “paz perpetua”<sup>192</sup>, traducido en lo que hoy conocemos como “seguridad colectiva sostenible”.

La seguridad humana al tener como objeto de referencia de la seguridad a los individuos, y no solo a los Estados, complementa a la seguridad internacional para hacerla avanzar en un enfoque multidimensional y sistémico, ya que se ocupa de las amenazas a las personas, que no son necesariamente las mismas que las definidas para la seguridad del Estado. La seguridad humana y la seguridad internacional entendemos que son dos conceptos que se refuerzan mutuamente.

Las críticas al concepto de seguridad humana se refieren, sobre todo, a la efectividad del concepto, ya que se dice que es un concepto extremadamente amplio, lo que dificulta su puesta en funcionamiento y su traducción en soluciones concretas. Sin embargo, podemos ver cierta coherencia entre los diferentes caminos abiertos por los promotores de la seguridad humana, porque todas sus iniciativas participan en una reversión del problema de la seguridad.

La perspectiva de seguridad humana hace eco de los cambios provocados por la globalización y las nuevas amenazas, con especial énfasis en sus costos para los seres humanos. Su visión sistémica de las amenazas responde así a la globalización y a la variedad de las amenazas, relacionadas entre sí. Su visión integrada de los problemas a los que se enfrentan las personas permite establecer prioridades y desarrollar planes de acción para luchar de manera más efectiva, dependiendo del contexto al que se aplique. Tal perspectiva puede ayudar a los legisladores a examinar la relación entre el contexto socioeconómico y las razones de la inseguridad, ofreciendo soluciones adaptadas a la actual realidad.

La paz y la seguridad de las personas ya no están simplemente vinculadas al desarme o al control militar, porque la amenaza misma va más allá del

---

<sup>192</sup> KANT E., *Projet de paix perpétuelle 1795*, Esquisse philosophique, VRIN, Paris, 1992.

marco político o militar. No se trata, por ejemplo, de privilegiar la paz excluyendo el desarrollo, se trata de priorizar un enfoque sistémico para encontrar soluciones integradas a problemas relacionados entre sí. Y es por estas razones, entre otras, lo que nos permite elogiar el concepto de seguridad humana, cuyo enfoque sistémico, integrado y referido a las personas consideramos que es complementario, refuerza a la seguridad nacional de cada Estado y, por ende, a la paz y seguridad internacionales.



## CAPÍTULO II

### RIESGOS Y AMENAZAS PARA LA PAZ Y LA SEGURIDAD INTERNACIONALES QUE POTENCIAN LA FALTA DE ALIMENTOS

---

Como hemos venido estableciendo, los cambios estructurales que se están produciendo en la sociedad internacional, han traído como consecuencia la emergencia de nuevos riesgos y amenazas que afectan a la seguridad humana y a la paz y seguridad internacionales.

En este epígrafe no vamos a hacer mención de todos los factores que pueden causar o agravar la falta de alimentos, ya que ello sería casi objeto de otra monografía, sino que nos vamos a centrar en analizar aquellos riesgos o amenazas a la paz y la seguridad internacionales que pueden causar y/o agravar la falta de alimentos. Es por ello que nos vamos a limitar a analizar sólo aquellos factores que a la vez se constituyen como riesgos y/o amenazas a la paz y la seguridad internacionales (sean los tradicionales o los nuevos que hayan surgido en el actual orden internacional) y que también potencian la falta de alimentos. Todo ello con el objetivo de no perder de vista el enfoque relacional que sigue este trabajo sobre la cuestión de la dimensión cuantitativa de la seguridad alimentaria en relación con la paz y la seguridad internacionales. Dejamos de lado, en este capítulo, el análisis relacional entre el conflicto como potenciador de la falta de alimentos, ya que sobre ello hemos hecho un análisis profundo en el capítulo I.

Hay que tener en cuenta que la seguridad alimentaria, al tener una dimensión multidimensional, requiere, para que sea alcanzada, que se analicen diferentes factores, como factores políticos, económicos, ambientales, geológicos, culturales, de desarrollo, etc., que van a variar de un Estado a otro, o de una región a otra y van a afectar (de un modo diferente) a la seguridad alimentaria. De esta forma, los mecanismos que se establezcan para alcanzar la seguridad alimentaria van a ser diferentes dependiendo del contexto donde se vayan a aplicar. Es por ello que las amenazas a la seguridad alimentaria pueden ser múltiples y sería muy extenso hacer un análisis de todas ellas en este capítulo, además de salirse del objeto de este trabajo. Por eso hemos seleccionado los riesgos y amenazas a la paz y seguridad internacionales que a su vez pueden ser considerados como potenciadores de la falta de alimentos. Como también son múltiples los nuevos riesgos y amenazas actuales a la paz y seguridad

internacionales, hemos elegido los que mayor repercusión tienen sobre la seguridad alimentaria.

Atendiendo a ello, podemos clasificarlos, para dar una visión más organizada y sistémica, en tres bloques dependiendo del nombre de la causa última de la que derivan: los riesgos y amenazas que derivan de las causas ambientales, como el cambio climático; los que derivan de las causas económicas, como la pobreza o el aumento del precio de los alimentos; y aquellos que tienen sus causas profundas en las cuestiones políticas, como la fragilidad de los Estados, los conflictos violentos o el acaparamiento de tierras. El terrorismo podemos decir que se encuentra a medio camino entre las causas políticas y económicas.

## 2.1 EL CAMBIO CLIMÁTICO Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA<sup>193</sup>

El objetivo de este apartado es analizar la incidencia negativa que tiene el cambio climático sobre la disponibilidad de los alimentos; el objetivo específico es examinar cómo los efectos del cambio climático sobre la seguridad alimentaria pueden, a su vez, contribuir a iniciar conflictos u originar desplazamientos forzosos de población para la búsqueda de nuevas fuentes de alimentación. Cuestiones estas que podrían ser consideradas como un factor de riesgo para la paz y la seguridad internacionales. No vamos a justificar por qué se considera al cambio climático como una nueva amenaza a la paz y seguridad internacionales, además de un potenciador de los riesgos y amenazas, ya que sobre ello hay bastante literatura<sup>194</sup> e incluir ese análisis sería demasiado extenso.

---

<sup>193</sup> La gran mayoría de la información contenida en este apartado titulado “El Cambio Climático y la Seguridad Alimentaria” ha sido objeto de previa publicación por la autora presente. En concreto se ha publicado en: FILLLOL MAZO A., “Cambio Climático, Seguridad Alimentaria y Desplazamientos Forzosos”, en GILES CARNERO R., *Desafíos de la acción jurídica internacional y europea frente al Cambio Climático*, Atelier, Barcelona, 2018.

<sup>194</sup> Véanse por ejemplo: BROWN O., HAMMILL A., MCLEMAN R., “Climate change as the ‘new’ security threat: implications for Africa”, *International affairs*, vol. 83, no 6, 2007, pp. 1141-1154; BROWN O., MCLEMAN R., “A recurring anarchy? The emergence of climate change as a threat to international peace and security: Analysis”, *Conflict, security & development*, vol. 9, no 3, 2007, pp. 289-305; BARNETT J., “Security and climate change”, *Global environmental change*, vol. 13, no 1, 2003, pp.7-17; PENNY C.K., “Greening the security council: climate

Una de las consecuencias negativas del cambio climático es el perjuicio que provoca en la seguridad alimentaria. Los sistemas agrícolas están ya sufriendo los efectos de las bruscas variaciones del clima (por ejemplo con los cambios en el patrón de las precipitaciones, las sequías extremas, el aumento de las temperaturas medias del aire, etc.), las cuales afectan a la accesibilidad, disponibilidad y estabilidad de la oferta alimentaria<sup>195</sup>. Asimismo, el déficit alimentario producido por las consecuencias del cambio climático puede provocar desplazamientos forzados (frecuentes en las regiones de África Subsahariana), para buscar alimentos, tierras con mayores posibilidades de cultivo y mejores condiciones climáticas, algo que podría perturbar la seguridad internacional<sup>196</sup>.

Desde el año 2003, en el marco de los asuntos que se relacionan con la responsabilidad del Consejo de Seguridad para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, se examinó la cuestión de la crisis alimentaria de África como una amenaza para aquellas; concretamente, durante esta sesión en el Consejo de seguridad, James Morris, el antiguo Director Ejecutivo del Programa Mundial de Alimentos (PMA), hizo

---

change as an emerging “threat to international peace and security”, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, vol. 7, no 1, 2007, pp. 35-71; GLEICK P.H., “The implications of global climatic changes for international security”, *Climatic Change*, vol. 15, no 1-2, 1989, pp. 309-325; REUVENY R., “Climate change-induced migration and violent conflict”, *Political geography*, vol. 26, no 6, 2007, pp. 656-673; SCOTT S.V., “Climate change and peak oil as threats to international peace and security: Is it time for the Security Council to legislate”, *Melb. J. Int'l L.*, vol. 9, 2008, pp. 495 y ss.; GILES CARNERO R., “El cambio climático como riesgo y amenaza para la seguridad: derivaciones en el desarrollo del régimen jurídico internacional en materia de clima”, *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, vol. 18, núm. 36, 2016 pp. 315-338; OSWALD U., “Climate-Smart Agriculture and a Sustainable Food System for a Sustainable-Engendered Peace”, in BRAUCH H.G., OSWALD SPRING U., COLLINS A., SERRANO OSWALD S.E. (Eds.), *Climate Change, Disasters, Sustainability Transition and Peace in the Anthropocene*, Springer, 2019, pp. 95-123.

<sup>195</sup> CLAPP J., SCOTT C. (Eds.), “The Global environmental Politics of Food”, *Global Environmental Politics*, Vol. 18, No. 2, May 2018, pp. 4-5.

<sup>196</sup> WARNER K., “Enhancing Adaptation Options and Managing Human Mobility in the Context of Climate Change: Role of the United Nations Framework Convention on Climate Change”, in RUPPEL O.C., ROSCHMANN C., RUPPEL-SCHLICHTING K. (Eds.), *Climate Change: International Law and Global Governance: Volume II: Policy, Diplomacy and Governance in a Changing Environment*, Nomos, 2013, pp.761-784.

mención a las malas condiciones climatológicas como una de las principales causas de falta de seguridad alimentaria, sobre todo de la región del cuerno de África<sup>197</sup>.

A raíz de esa sesión en el Consejo de Seguridad se emitieron tres Deliberaciones<sup>198</sup> (que no Resoluciones) en las que se podía deducir que este órgano principal de Naciones Unidas viene mostrando interés sobre las cuestiones que vinculan al cambio climático y a la falta de seguridad alimentaria como factores de riesgo para la paz y la seguridad internacionales.

De hecho, como bien demuestra la práctica, una de las consecuencias negativas que tienen los efectos del cambio climático es el perjuicio que,

---

<sup>197</sup> Estamos de acuerdo con esta idea que menciona el antiguo Director Ejecutivo del PMA, sin embargo, habría que añadir además, en África, como causa de falta de seguridad alimentaria a los llamados acaparamientos de tierras llevados a cabo por empresas multinacionales. Dentro del grupo de inversionistas de tierras, lo habitual es que el agronegocio con fines energéticos forme parte de las estrategias corporativas. De hecho, se está extendiendo el sistema del monocultivo de los “alimentos rentables” (como el aceite de palma o la soja) en detrimento de una producción agrícola sostenible y variada para fines propiamente alimentarios. Entre las regiones a donde se dirigen estos inversionistas, África ocupa indiscutiblemente el primer lugar, seguida por América Latina, Asia y Europa del Este. Siendo un continente que con regularidad sufre graves problemas alimentarios y que obtiene sus recursos principalmente de la agricultura, África se encuentra en medio de las preocupaciones que surgen del acaparamiento de tierras. Véase: 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, N° 9, 2018, pp. 273-288.

<sup>198</sup> Las Deliberaciones de 3 de diciembre de 2002, de 7 de abril de 2003, y de 30 de junio de 2005, sesiones 4652ª, 4736ª, 5220ª 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](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/04-07\\_8\\_Africa'sfoodcrisisasathreattopeaceandsecurity.pdf](http://www.un.org/es/sc/repertoire/2004-2007/Chapter8/Thematic/04-07_8_Africa'sfoodcrisisasathreattopeaceandsecurity.pdf). Véase también: FAO “Paz y Seguridad Alimentaria, Invertir en resiliencia para sostener los medios de vida rurales en situaciones de conflicto”, Roma, 2016, disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i5591s.pdf>, y FAO “Suplemento Paz y Seguridad Alimentaria”, 2016, disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i5638s.pdf>, consultados el 8 de junio de 2020.

tanto directa como indirectamente, provoca en la seguridad alimentaria, sobre todos en las zonas más vulnerables de África Subsahariana. Las variaciones bruscas del clima afectan tanto a la producción agrícola como a las actividades agropecuarias o incluso a las prácticas de acuicultura<sup>199</sup>, pero nos vamos a centrar principalmente en los efectos que tiene el cambio climático sobre la producción agrícola, por ser este un sector económico especialmente vulnerable y porque se constituye como un medio básico de subsistencia alimentaria para millones de personas en los Estados en desarrollo<sup>200</sup>.

A medida que la población mundial crece, el cambio climático agrega un desafío adicional, ya que los cambios en la temperatura y en las precipitaciones amenazan la productividad agrícola y la capacidad de alimentar a la población mundial<sup>201</sup>. Antes de la aprobación del Acuerdo de París sobre el Cambio Climático, ya el PMA anunciaba la creación de un índice de vulnerabilidad de la seguridad alimentaria y el cambio climático<sup>202</sup>, alentando que si no se reducen las emisiones de CO<sub>2</sub> el hambre se disparará para el año 2080. El Mapa elaborado por el PMA y el Centro *Hadley de Met Office* (al servicio nacional de meteorología del Reino Unido) muestra las regiones con mayor vulnerabilidad de su seguridad alimentaria frente al cambio climático.

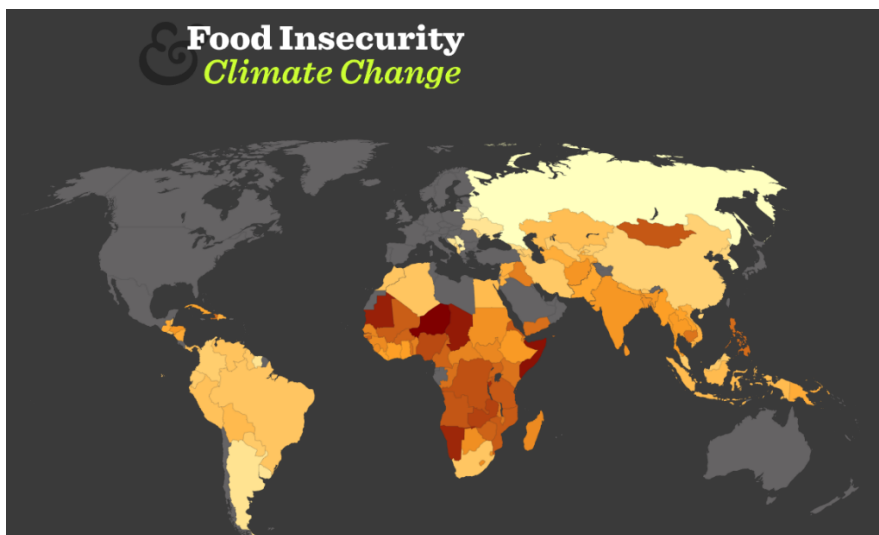
---

<sup>199</sup> FAO, “La Estrategia de la FAO sobre el Cambio Climático”, Informe, Roma, 2017, p.8.

<sup>200</sup> HIDALGO GARCÍA M., “La influencia del cambio climático en la seguridad alimentaria”, en *Seguridad alimentaria y Seguridad global*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Cuadernos de Estrategia, nº 161, 2013, p. 69; RUIZ RAMOS M., “El impacto del cambio climático en los sistemas agrarios de los países en desarrollo”, en *Impactos Sociales del Cambio Climático*, *Tiempo de Paz*, Nº85, Ministerio de Cultura, 2007, pp.60-66.

<sup>201</sup> 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.

<sup>202</sup> PMA, Noticia “Una nueva herramienta de investigación muestra como la acción climática determina el riesgo de hambre, para bien o para mal”, 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 8 de junio de 2020.



Fuente: Programa Mundial de Alimentos, previsión para 2050

Como se puede apreciar, sobre todo en las zonas de África, que ya padecen inseguridad alimentaria, es donde los efectos negativos del cambio climático sobre la seguridad alimentaria tendrán una mayor repercusión. El color rojizo y marrón muestran las zonas de mayor preocupación. Se trata de un motivo de preocupación especialmente en: Chad, Níger, Mauritania, Somalia, Nigeria, Sudán del Sur, Zambia, Burundi<sup>203</sup>.

#### 2.1.1. LOS EFECTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO SOBRE LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA

El cuarto informe del IPCC (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático), considera que una de las consecuencias más graves que se asocian al cambio climático será el aumento de la población desnutrida, principalmente debido al impacto negativo que provoca en la producción agrícola (al disminuirla)<sup>204</sup>. Según la FAO, en el

<sup>203</sup> Información extraída de “Food Insecurity and Climate Change Vulnerability Index”, mapa, disponible en: <https://www.metoffice.gov.uk/food-insecurity-index/>, consultado el 8 de junio de 2020.

<sup>204</sup> IPCC, “Food Security and Food Production Systems”, analysis of food security in the Fifth Assessment Report (AR5), 2014. Véase también: IPCC, “Managing the Risks of Extreme

Informe presentado sobre el Estado de la Seguridad Alimentaria en el Mundo, de 2019, “el cambio climático, la creciente variabilidad del clima y sus fenómenos extremos están afectando a la productividad agrícola, a la producción de alimentos y a los recursos naturales, con repercusiones en los sistemas alimentarios y los medios de vida rurales”<sup>205</sup>. En 2018 ya el informe instó a una acción urgente destinada a potenciar y acelerar las políticas y los programas globales para aumentar la resiliencia al cambio climático y aminorar la creciente hambre en el mundo<sup>206</sup>.

Como sabemos, la seguridad alimentaria está vinculada directa e indirectamente a los ecosistemas naturales (a través de la formación de suelos fértiles, el agua, los recursos naturales genéticos, la polinización, la temperatura del aire, etc.). El cambio climático agrava las presiones existentes sobre estos ecosistemas, mediante por ejemplo el aumento de las temperaturas y los cambios bruscos en el clima (induncaciones-sequía), hechos que conducen a una disminución de la biodiversidad, amenazando la productividad y la resiliencia de los sistemas alimentarios actuales<sup>207</sup>. También se considera que la variabilidad climática socava los componentes sociales y económicos de los sistemas agrícolas. Las poblaciones pobres y marginadas son las más vulnerables al cambio climático y las amenazas a estos grupos pueden incidir negativamente en los regímenes de recursos comunales y exacerbar el conflicto<sup>208</sup>. Según la FAO, en ciertos casos, los efectos negativos del cambio climático y sus

---

Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation”, Report of Working Groups I and II of the Intergovernmental Panel on Climate Change, 2012.

<sup>205</sup> FAO, FIDA, UNICEF, PMA, OMS, “El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo. Protegerse frente a la desaceleración y el debilitamiento de la economía”, FAO, Roma, 2019, p.vii.

<sup>206</sup> Véase: 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.40.

<sup>207</sup> KHOURY C.K., et al., “Increasing homogeneity in global food supplies and the implications for food security”, *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 111, no 11, 2014, pp. 4001-4006.

<sup>208</sup> OPPENHEIMER M., et al., “Climate Change 2014 Impacts, Adaptation, and Vulnerability, Part A: Global and Sectoral Aspects”, Working Group II Contribution to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, 2014, pp.1039-1060.

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 Honduras<sup>209</sup>.

En algunos Estados, la sequía ha causado crisis alimentaria que ha dado lugar a los matrimonios forzados de niñas a cambio de obtener alimentos y dinero. En Uganda, por ejemplo, las crisis alimentarias asociadas con el cambio climático se han relacionado con unas tasas más altas de matrimonio precoz de las niñas. En Sudán del Sur estas tasas están igualmente aumentado. Mediante estos matrimonios el objetivo es intercambiar a la niña casada a cambio de recibir dinero o dote. Los “matrimonios por hambre” (también llamados “Famine Marriages”), no sólo provocan que las niñas abandonen la escuela, también las hacen vulnerables a las infecciones de transmisión sexual<sup>210</sup>.

Es cierto que los efectos del cambio climático no tienen obviamente la misma magnitud ni la misma repercusión en todos los Estados, ni en todos los sistemas de producción agrícola<sup>211</sup>, pero para organizar un poco las ideas, vamos a citar algunos ejemplos de las distintas consecuencias directas que tiene el cambio climático sobre la producción agrícola:

---

<sup>209</sup> 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”, *Op.Cit.*, p.93.

<sup>210</sup> Véase: DEEN T., “Rights: “Famine Marriages” Just One Byproduct of Climate Change”, IPS, News Agency, 2010, disponible en: <http://www.ipsnews.net/2010/03/rights-famine-marriages-just-one-byproduct-of-climate-change/>; MACFADDIN G., “Forced Marriage and Famine in South Sudan”, *Brown Political Review*, 10 april 2018, disponible en: <https://www.brownpoliticalreview.org/2018/04/milking-marriage-forced-marriage-famine-south-sudan/>; Gladstone R., “Cholera, Famine and Girls Sold Into Marriage for Food”, *The New York Times*, , May 30, 2017, disponible en: <https://www.nytimes.com/2017/05/30/world/middleeast/yemen-civil-war-cholera-famine-girls-marriage-united-nations.html>, consultados el 8 de junio de 2020.

<sup>211</sup> WHEELER T., VON BRAUN J., “Climate change impacts on global food security”, *Science*, Vol. 341(6145), 2013, p.510.

- Cambio en el modelo de las precipitaciones: se estima que la ausencia de precipitaciones reducirá en torno a un 40% la producción agrícola de aquellos cultivos de secano o semi-húmedos. Esto supone que la población que sea dependiente de esos cultivos se puede ver expuesta a una situación de falta de alimentos. Los cambios en los patrones de precipitación, particularmente en tierras tropicales no son exactos, en parte debido a la incapacidad de los modelos actuales para representar el ciclo hidrológico global con precisión<sup>212</sup>. En general, se espera que las precipitaciones del monzón asiático en el verano puedan aumentar, mientras que partes del norte y sur de África podrían volverse más secas<sup>213</sup>. Si la sequía es perjudicial, en todos los sentidos, también lo son las inundaciones para los cultivos. Las inundaciones pueden provocar tanto alteraciones en el crecimiento de las plantas como la devastación de grandes extensiones de terreno cultivado<sup>214</sup>.
- Aumento de la temperatura: otra de las consecuencias negativas del cambio climático es el aumento de la temperatura media del aire. Este incremento favorece la propagación de plagas y de enfermedades, para las plantas, que emergen sólo a determinadas temperaturas y condiciones de humedad<sup>215</sup>. El aumento la temperatura del aire reducirá las producciones de trigo, maíz y arroz (cultivos esenciales para los humanos) entre un 3% y 10% por

---

<sup>212</sup> LORENZ C., KUNSTMANN H., “The hydrological cycle in three state-of-the-art reanalyses: Intercomparison and performance analysis”, *Journal of Hydrometeorology*, vol. 13, no 5, 2012, pp. 1397-1420.

<sup>213</sup> SOLOMON S., MANNING Z.C., MARQUIS K.B., TIGNOR M., MILLER H.L. (Eds.), “Climate Change 2007: The Physical Science Basis”, Report of the IPCC, Cambridge University Press, New York, 2007, pp.1-8.

<sup>214</sup> Véase: PARVAIZ A., *Environmental Adaptations and Stress Tolerance of Plants in the Era of Climate Change*, Springer, New York, 2012.

<sup>215</sup> Las plagas y enfermedades reducen la cosecha mundial entre un 10-16% y son particularmente problemáticas en los Estados en desarrollo. Véase: CHAKRABORTY S., NEWTON A. C., “Climate change, plant diseases and food security: an overview”, *Plant Pathology*, 60(1), 2011, pp.2-14.

grado que la temperatura aumente<sup>216</sup>. Según la FAO, en África subsahariana, una región que ya registraba los rendimientos agrícolas más bajos a nivel mundial, el aumento de las temperaturas ha reducido los rendimientos del maíz, el sorgo y los cacahuetes<sup>217</sup>. El aumento de la temperatura también está provocando inundaciones, por el deshielo de los casquetes polares, en la Reserva Global de semillas (llamada la Bóveda Global de Semillas), que existe en la isla noruega de Spitsbergen, en el círculo Polar Ártico<sup>218</sup>.

- Aumento del nivel de CO<sub>2</sub>: el aumento del nivel de CO<sub>2</sub> en la Atmósfera puede afectar de forma directa a los procesos de fotosíntesis y de transpiración de las plantas y reducir su crecimiento<sup>219</sup>.
- Incremento del Nivel del Mar: este incremento afectará sobre todo a las regiones que están cerca de los deltas de los ríos y a los Estados Insulares del sudeste asiático, que pueden ver inundados sus cultivos y salinizadas sus reservas de agua subterránea. Esto es, el aumento del nivel del mar aumentará el riesgo de inundación de tierras agrícolas en las regiones costeras.

---

<sup>216</sup> CHALLINOR A.J., et al., “A meta-analysis of crop yield under climate change and adaptation”, *Nature Climate Change*, vol. 4, no 4, 2014, p. 287.

<sup>217</sup> 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”, *Op.Cit.*, p.67.

<sup>218</sup> “La reserva global de semillas en el Ártico se inunda por culpa del calentamiento global”, *Eldiario Internacional*, Noticia, 23/05/2017, disponible en: [https://www.eldiario.es/theguardian/reserva-global-semillas-Artico-calentamiento\\_0\\_646736063.html](https://www.eldiario.es/theguardian/reserva-global-semillas-Artico-calentamiento_0_646736063.html), consultado el 8 de junio de 2020. Véase además: KESKITALO C., KOIVUROVA T., BANKES N. (Eds.), *Climate Governance in the Arctic*, Springer, Netherlands, 2009.

<sup>219</sup> Las investigaciones sugieren que una mayor concentración de CO<sub>2</sub> puede afectar a la fijación de micronutrientes (Fe, Zn, Mn, Cu) en las hojas de plantas y en los granos de cultivo. Véase por ejemplo: DAMATTA F. M., GRANDIS A., ARENQUE B. C., BUCKERIDGE M. S., “Impacts of climate changes on crop physiology and food quality”, *Food Research International*, 43(7), 2010, pp.1814-1823.

Como puede apreciarse, sobre todo los efectos del cambio climático afectan al pilar “disponibilidad” de la seguridad alimentaria, aunque los otros pilares pueden también verse afectados. Los Informes del IPCC se centran en analizar el rendimiento de los cultivos agrícolas y su relación con la disponibilidad de los alimentos bajo los efectos del cambio climático, pero prestan menos atención al análisis de los efectos del cambio climático sobre la pesca o la ganadería y sobre el resto de pilares que constituyen la seguridad alimentaria<sup>220</sup>. Aunque hay que advertir que a pesar de que en este apartado nos centremos en los efectos del cambio climático sobre la producción agrícola (en relación con el pilar de “disponibilidad”), esos efectos también afectan indirectamente a los otros pilares de la seguridad alimentaria<sup>221</sup>.

Atendiendo a los nuevos escenarios sería necesario invertir en la llamada agricultura sostenible, o eco-agricultura<sup>222</sup>; por un lado, para adaptar los

---

<sup>220</sup> WHEELER T., VON BRAUN J., “Climate change impacts on global food security”, *Op.Cit.*, p.510

<sup>221</sup> Por ejemplo en relación con el acceso a los alimentos (pilar del acceso) y las repercusiones que provoca el cambio climático en ese pilar, hay que destacar que el cambio climático podría transformar la capacidad de producir alimentos a nivel regional e internacional. Si resulta, por ejemplo, que la geografía de la producción de la biomasa se desplaza a escala global, esto tendrá implicaciones de producción para todos los productos biológicos, ya sean alimentos, piensos, o biocombustibles, y afectará al flujo comercial de los alimentos, con implicaciones para los ingresos derivados de la agricultura. Véase: HERTEL T. W., BURKE M. B., & LOBELL D. B., “The poverty implications of climate-induced crop yield changes by 2030”, *Global Environmental Change*, 20(4), 2010, pp.577-585. La seguridad alimentaria de los pobres se verá fuertemente afectada por el aumento de los precios de los alimentos básicos, ya que una gran parte del ingreso de una familia pobre debe gastarse en alimentos básicos. Véase: VON BRAUN J., “Addressing the food crisis: governance, market functioning, and investment in public goods”, *Food Security*, 1(1), 2009, pp.9-15. El pilar de la utilización también puede verse afectado por los efectos del cambio climático. La utilización de los alimentos para alcanzar el bienestar nutricional depende del agua y del saneamiento adecuado. La variabilidad climática incide en la disponibilidad de agua potable. El saneamiento también puede verse afectado por eventos climáticos extremos que causan inundaciones o sequías en entornos donde de por sí no se cuenta con un saneamiento adecuado. Además, la absorción de micronutrientes se ve afectada negativamente por la prevalencia de enfermedades diarreicas, que a su vez están fuertemente correlacionadas con el aumento de la temperatura del ambiente porque el calor favorece la diseminación de las bacterias que las provocan.

<sup>222</sup> La doctrina también aboga por la llamada “agricultura inteligente” para el Clima, (Climate Smart Agriculture, CSA, por sus siglas en inglés) que puede ser definida como “un enfoque que promueve acciones necesarias para transformar los sistemas agrícolas y garantizar la

sistemas agrícolas a los efectos del cambio climático, y por otro lado también, para mitigar la propia contribución que hace la agricultura intensiva e industrial en la emisión de gases efecto invernadero<sup>223</sup>. En este sentido, el refuerzo de los sistemas agrícolas y su adaptación deberían contemplarse en el reparto de los fondos destinados a la lucha contra el Cambio Climático. Algo que sí parece visualizarse a modo de *lege ferenda* en el Tratado de París (tanto en su preámbulo como en su artículo 2)<sup>224</sup>. De hecho, en el marco de la Unión Europea, especialmente con el programa LIFE y con el Reglamento nº1305 de 2013, relativo al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, están tomando importancia las cuestiones de la adaptación de los sistemas agrícolas al Cambio Climático para preservar la seguridad

---

seguridad alimentaria en un clima cambiante. Bajo estas premisas, la agricultura inteligente tiene tres objetivos principales: el aumento sostenible de la productividad agrícola; la adaptación y fortalecimiento de la resistencia al cambio climático; y la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en la mayor medida posible". "La CSA reconoce que la materialización de las opciones dependerá del contexto y la capacidad de cada Estado, así como de su acceso a una información más completa, la armonización de las políticas, la coordinación de los acuerdos institucionales y la flexibilización de los incentivos y los mecanismos financieros. El concepto de CSA evoluciona permanentemente y no existe un planteamiento único que pueda utilizarse". FAO: Economía e innovaciones políticas para una agricultura climáticamente inteligente, ¿Qué es la agricultura climáticamente inteligente?: <http://www.fao.org/climatechange/epic/que-hacemos/que-es-la-agricultura-climaticamente-inteligente/es/#.W0UXI9Uzapo>, consultado el 8 de junio de 2020. Véase para mayor información: LIPPER L. et al. (Eds.), *Climate Smart Agriculture: Building Resilience to Climate Change*, Springer International Publishing, Natural Resource Management and Policy 52, 2018.

<sup>223</sup> En similar sentido veáanse: HERTEL T.W., "The challenges of sustainably feeding a growing planet", *Food Security* 7, No. 2, 2015, pp.185-198; HOLT-GIMÉNEZ E., ALTIERI M.A., "Agroecology, food sovereignty, and the new green revolution", *Agroecology and sustainable Food systems*, 37(1), 2013, pp.90-102.

<sup>224</sup> Acuerdo de París sobre el cambio climático, 2016: [...] "Teniendo presentes la *prioridad fundamental de salvaguardar la seguridad alimentaria y acabar con el hambre*, y la particular vulnerabilidad de los sistemas de producción de alimentos a los efectos adversos del cambio climático [...]". Artículo 2b): b) *aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promover la resiliencia al clima y un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero*, de un modo que no comprometa la producción de alimentos. Disponible en: [https://unfccc.int/files/meetings/paris\\_nov\\_2015/application/pdf/paris\\_agreement\\_spanish\\_.pdf](https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_spanish_.pdf), consultado el 8 de junio de 2020.

alimentaria de la población. Según la Estrategia Europea de Seguridad, de 2016, “la UE tratará de consolidar la resiliencia en materia de medio ambiente [...]; el cambio climático y la degradación medioambiental exacerbaban los conflictos potenciales, a la luz de sus efectos la escasez de agua y alimentos”<sup>225</sup>. Esta misma línea se sigue en el informe sobre la implementación, tres años después de su adopción, de dicha Estrategia. Concretamente, se afirma que “de cara al futuro, la UE puede hacer más hincapié en la prevención de los conflictos y en la consolidación de la paz a largo plazo, [...] trabajando en el nexo entre el clima y la seguridad, puesto que el cambio climático multiplica las amenazas de inseguridad alimentaria, escasez de agua y degradación del medio ambiente”<sup>226</sup>.

### 2.1.2. LA ACIDIFICACIÓN DE LOS OCÉANOS<sup>227</sup> COMO AMENAZA A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

Si bien dijimos al inicio de este apartado que nos íbamos a centrar en los efectos negativos que tiene el cambio climático sobre la producción

---

<sup>225</sup> Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea, “Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte”, 2016, p.21.

<sup>226</sup> EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE “The European Union’s Global Strategy Three Years on, Looking Forward”, 2019, p.26, disponible en: [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu\\_global\\_strategy\\_2019.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_global_strategy_2019.pdf), consultado el 8 de junio de 2020.

<sup>227</sup> Para mayor información sobre la acidificación de los océanos véanse: GATTUSO J.P., HANSSON L. (Eds.), *Ocean acidification*, Oxford University Press, 2011; ATTARD D.J. (Ed.), *The IMLI Manual on International Maritime Law*, Volume III: Marine Environmental Law and Maritime Security Law, Oxford University Press, 2016; BARANGE M., et al., “Impacts of climate change on marine ecosystem production in societies dependent on fisheries”, *Nature Climate Change*, vol. 4, no 3, 2014; BIGAGLI E., “The international legal framework for the management of the global oceans social-ecological system”, *Marine Policy*, vol. 68, 2016; DE MARFFY-MANTUANO M., “Les règles internationales comme frein face à l’acidification des océans”, *Annuaire du Droit de la Mer* 2015, Tome XX, Paris, 2015; FENNEL K., VANDERZWAAG D.L., “Ocean acidification: Scientific surges, lagging law and policy responses”, in *Routledge Handbook of Maritime Regulation and Enforcement*, Routledge, New York, 2016, pp.342-362; FERNÁNDEZ SÁNCHEZ P.A (Ed.), *New Approaches to the Law of the Sea (In Honor Of Ambassador José Antonio De Yturriaga-Barberán)*, Nova Science Publishers, 2017; MALCOLM H.S., SACRISTÁN-SORIANO O., *Climate change, ocean acidification and sponges: impacts across multiple levels of organization*, Springer International Publishing AG, 2017; FILHO W.L. (Eds.), *Climate Change Impacts and Adaptation Strategies*

agrícola, no queremos dejar de mencionar también las consecuencias que el cambio climático está generando sobre los recursos marinos y sobre la acuicultura (como fuente también de alimentos, en particular para las regiones costeras que dependen de la pesca como su principal sustento de proteína animal)<sup>228</sup>.

El cambio climático, por un lado, está provocando el calentamiento de las aguas de los océanos, lo que puede incidir en la desaparición o el movimiento de muchas especies marinas, sobre todo las que se desarrollan en aguas frías<sup>229</sup>. Pero por otro lado, se está empezando a mostrar atención al fenómeno de la acidificación de los océanos, que si bien es un proceso diferente al cambio climático, se encuentra íntimamente relacionado con este último<sup>230</sup>. Como bien es sabido, los océanos (junto a los bosques) son los grandes sumideros que mitigan el cambio climático al absorber CO<sub>2</sub> de la atmósfera, sin embargo, lo que está sucediendo actualmente es que, al haber aumentado tanto el nivel de CO<sub>2</sub>, como consecuencia fundamentalmente de las actividades humanas (origen

---

*for Coastal Communities*, Springer International Publishing AG, 2018; FREESTONE D., “The Role of the International Climate Change Regime in Global Ocean Governance”, in *The IMLI Treatise On Global Ocean Governance, Volume I: UN and Global Ocean Governance*, Oxford University Press, 2018, pp. 149–164; THORP, DUPONT S., “Ocean acidification”, in *Handbook on marine environment protection*, Springer, 2018., pp. 375–394; UN Doc., A/RES/73/292, “Conferencia de las Naciones Unidas de 2020 para Apoyar la Implementación del Objetivo de Desarrollo Sostenible 14: Conservar y Utilizar Sosteniblemente los Océanos, los Mares y los Recursos Marinos para el Desarrollo Sostenible”, Resolución aprobada por la Asamblea General el 9 de mayo de 2019.

<sup>228</sup> Véanse los resultados de la Cumbre sobre la Acción Oceánica Global para la Seguridad Alimentaria y el Crecimiento Azul, abril de 2014, el Informe del Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, “La pesca y la acuicultura sostenibles para la seguridad alimentaria y la nutrición”, junio 2014, y el Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación sobre los derechos de los trabajadores de la pesca, A/HRC/40/56, 25 de enero de 2019.

<sup>229</sup> BARANGE y sus colegas, prevén que se reducirá entre el 5% y el 10% de las capturas potencial de peces en los ecosistemas marinos tropicales para el año 2050. BARANGE M., et al., “Impacts of climate change on marine ecosystem production in societies dependent on fisheries”, *Nature Climate Change*, vol. 4, no 3, 2014, p. 211.

<sup>230</sup> Sobre la interacción entre las emisiones de gases efecto invernadero, el cambio climático y la acidificación de los océanos véase: UN Doc A/72/70, “Los océanos y el derecho del mar”, de 6 de marzo de 2017; HARROULD-KOLIEB E., SAVITZ J., “Acidificación: ¿Cómo afecta el CO<sub>2</sub> a los Océanos?”, Oceana, Protegiendo los océanos del mundo, 2009.

antropogénico), los océanos están saturados de absorber una gran cantidad de CO<sub>2</sub> y esto provoca que disminuya el pH de sus aguas, lo que da origen a la acidificación<sup>231</sup>.

Vamos a explicar detenidamente este proceso para su mejor entendimiento.

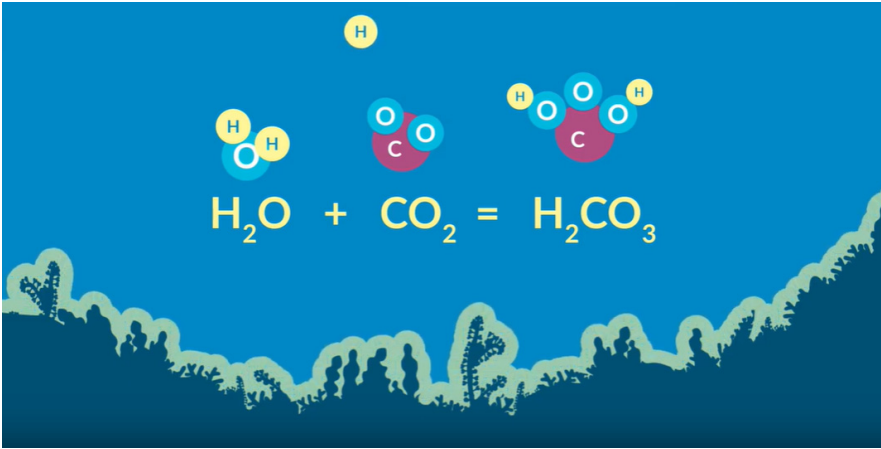
La quema de combustibles fósiles ha causado el aumento de la concentración de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) en la atmósfera y como consecuencia el Planeta se está calentando. La mayor parte del dióxido de carbono se distribuye por la atmósfera pero casi una cuarta parte de las emisiones anuales son absorbidas por los océanos. A primera vista, la extracción de dióxido de carbono de la atmósfera por parte de los océanos podría parecer algo bueno, ya que frena el calentamiento global, pero en las últimas décadas, se ha observado que el aumento del dióxido de carbono en la capa superficial del océano despliega un efecto importante en la química del agua. Se produce, pues, la llamada acidificación del océano.

La acidificación de los océanos y el cambio climático están provocados por el aumento del nivel de dióxido de carbono en la atmósfera<sup>232</sup>. En este sentido, el dióxido de carbono absorbido por el océano entra en reacción con las moléculas de agua formando ácido carbónico y liberando iones de hidrógeno. Cuantos más iones de hidrógeno hay, más bajo es el pH del agua y más ácido se vuelve el océano. El exceso de iones de hidrógeno reacciona con los iones de carbono, formando ácido carbónico. Esto genera una serie de reacciones químicas que disminuyen la disponibilidad de carbonato cálcico. Esto es, cuando aumentas la acidez del agua, los organismos marinos no tienen acceso a los carbonatos con los que construir su esqueleto, lo que plantea problemas de supervivencia, crecimiento y reproducción de estos.

---

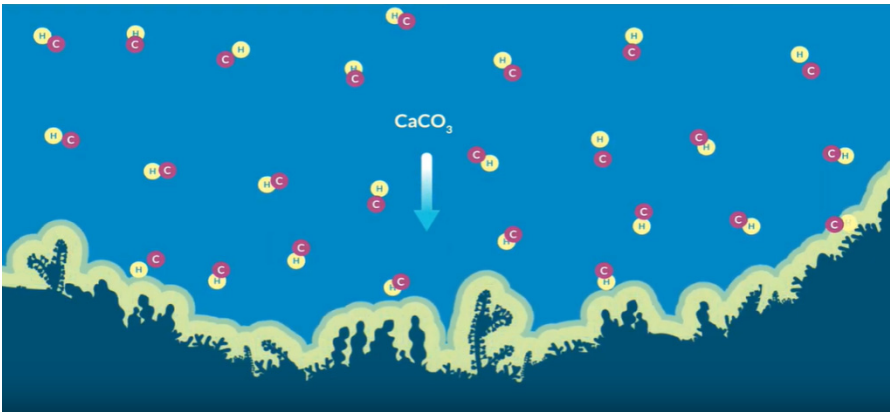
<sup>231</sup> UN Doc. A/68/71, de 08 de abril de 2013, "Los océanos y el derecho del mar", Informe del Secretario General, pp.4-6.

<sup>232</sup> Sobre la interacción entre las emisiones de gases efecto invernadero, el cambio climático y la acidificación de los océanos véase: UN Doc A/72/70, "Los océanos y el derecho del mar", de 6 de marzo de 2017.



Fuente: elaboración propia

Como sabemos, en el océano existen multitud de organismos vivos que necesitan ese carbonato cálcico para construir sus conchas (como las ostras, los mejillones, los moluscos, por ejemplo) y al no disponer de este, a largo plazo, sus conchas se debilitarán. Muchos de estos organismos se sitúan en la base de la cadena trófica y su desaparición se puede notar hasta en los niveles más altos de dicha cadena, afectando a peces y mamíferos marinos.



Fuente: elaboración propia

En este sentido, los arrecifes de coral de las zonas tropicales también se encuentran en peligro, ya que viven en simbiosis con organismos calcáreos que necesitan el carbonato cálcico para sobrevivir. El descenso en el pH de las aguas de los océanos también dificultará la respiración de algunos peces, pues reducirá la eficiencia del intercambio de oxígeno en sus branquias.

El proceso de acidificación está teniendo impactos significativos en los ecosistemas marinos, particularmente en las poblaciones de crustáceos y arrecifes de corales que juegan un papel importante en la cadena alimentaria. La reducción de carbonatos del agua del mar (por el problema de la acidificación) afecta a la formación de los esqueletos de muchas especies marinas (como a cangrejos, caracoles marinos, mejillones, conchas, etc.) y a los productores primarios, como el fitoplancton y el plancton. Esto repercute directamente en diversos componentes importantes de la cadena alimentaria marina y por ende también en la seguridad alimentaria de millones de personas que obtienen sus alimentos del mar<sup>233</sup>.



Fuente: elaboración propia

Aunque el fenómeno de la acidificación necesitará de más observaciones científicas para ser plenamente comprendido, es necesario adoptar

---

<sup>233</sup> UN Doc. A/68/71, de 08 de abril de 2013, “Los océanos y el derecho del mar”, Informe del Secretario General, pp.9-10.

medidas para detener su aumento y mitigar sus consecuencias, en particular en relación con la seguridad alimentaria, los medios de subsistencia y el desarrollo de las comunidades costeras. Por tanto, estos aspectos serían importante tenerlos en cuenta a la hora de fijar los nuevos contextos y retos de las estrategias de seguridad marítima de los Estados<sup>234</sup>.

En este sentido, la necesidad de mitigar la acidificación oceánica y adaptarse a ella ha sido destacada en resoluciones recientes de la Asamblea General de las Naciones Unidas y en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que incluyen un objetivo político específico para minimizar y abordar los impactos de la acidificación oceánica, haciendo eco a una mayor cooperación científica. Nos situamos ante un problema mundial creciente que se intensificará con las emisiones continuas de CO<sub>2</sub> y que cambiará la dinámica de los ecosistemas marinos tal como hoy los conocemos. En este sentido, se necesita una red global de observación de sensores químicos y biológicos para monitorear los cambios en las condiciones oceánicas atribuibles a la acidificación. Esto nos permitirá conocer, comprender y abordar la amenaza que la acidificación del océano puede representar para los ecosistemas marinos y los recursos derivados de estos.

Durante los últimos años estamos observando un aumento de trabajos y libros que se ocupan de la acidificación oceánica desde el punto de vista científico, incluyendo aquellas consecuencias económicas y sociales. Incluso se han planteado alternativas para impulsar una nueva gestión del mar. Las soluciones propuestas son: fertilización de los mares y océanos (es decir, incremento artificial de los nutrientes de los seres vivos marinos); mezcla de las distintas aguas marinas mediante conductos artificiales o bombas flotantes para el intercambio de nutrientes; incremento de la alcalinidad del mar, vertiendo caliza o silicato, etc. Sin embargo, son escasos los trabajos que se han ocupado del impacto jurídico. La primera vez que apareció esta expresión de acidificación de los océanos fue en una Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas

---

<sup>234</sup> UN. Doc A/70/74, 30 de marzo de 2015, paras. 67-68, disponible en: <http://undocs.org/es/A/70/74> consultado el 8 de junio de 2020.

en 2007. Probablemente ello es porque la responsabilidad internacional en este sector está muy diluida. No hay un responsable directo ni una víctima directa y, también, por la fragmentación del Derecho Internacional del Clima, si podemos llamarlo así, en relación con los espacios marinos, que lo hace especialmente complejo.

Este tema de la acidificación se encuentra a caballo entre el cambio climático, la protección medioambiental, el derecho del mar, la biodiversidad, etc., lo que hace compleja su articulación jurídica. Por lo tanto, se hace necesario estudiar la normativa internacional sectorial implicada (relativa a la mitigación de las emisiones de dióxido de carbono en la atmósfera, la lucha contra el cambio climático, la protección de la biodiversidad marina, etc.) para adoptar un enfoque policéntrico y sistémico en aras de ofrecer inicialmente respuestas jurídicas al fenómeno de la acidificación. Los enfoques policéntricos son adecuados a la hora de analizar problemas intersectoriales complejos, como es el fenómeno de la acidificación. Este enfoque puede permitir deducir con coherencia si hay necesidad de elaborar nuevas normas jurídicas para regular específicamente el problema de la acidificación a nivel internacional o es posible obtener respuestas regulatorias que ya existen y que se puedan aplicar para mitigar la acidificación.

Una primera vía de respuesta podría ser que la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobase una resolución, sobre los océanos y el cambio climático, en la que se establezca prioridades y principios para una acción coordinada en los planos mundial y regional, en relación a la gestión del complejo del régimen de acidificación de los océanos. En esta resolución se podría instar a que las partes adoptasen objetivo vinculante, relativo al mantenimiento de los niveles de pH de las aguas oceánicas, bajo los auspicios del régimen de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Sin embargo, a la vista de los considerables instrumentos existentes, que se podrían aplicar para la mitigación de la acidificación, podría plantearse también la cuestión de la utilidad de otro nuevo instrumento.

Por el momento, como han pedido muchos foros, los Estados deberían proseguir la investigación científica marina y la vigilancia de la

acidificación de los océanos mediante una mayor cooperación en la difusión de información y el intercambio de datos, especialmente para apoyar el establecimiento de una red mundial de observación de la acidificación de los océanos.

### 2.1.3. LOS DESPLAZAMIENTOS FORZOSOS COMO CONSECUENCIA DE LA FALTA DE ALIMENTOS AGRAVADA POR LOS EFECTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO

A toda la situación de la disminución de la producción de alimentos (agravada o motivada por los efectos del cambio climático) hay que añadir además, como dijimos en el inicio de este apartado, la emergencia de posibles desplazamientos forzados de la población en busca de nuevas fuentes de alimentos o de mejores condiciones climáticas para su supervivencia<sup>235</sup>.

Un estudio de 2017 del PMA, titulado en inglés “*At the root of exodus: Food security, conflict and international migration*”<sup>236</sup>, demuestra que los altos niveles de inseguridad alimentaria causan también unos niveles más altos de desplazamientos a otros Estados. El estudio muestra cómo la combinación entre el conflicto y la falta de alimentos favorece los desplazamientos forzados transfronterizos<sup>237</sup>. Esto supone que un Estado

---

<sup>235</sup> Véase: COM (2012) 586 final, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, “The EU Approach to Resilience: Learning from Food Security Crises”, disponible en: [http://ec.europa.eu/echo/files/policies/resilience/com\\_2012\\_586\\_resilience\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/echo/files/policies/resilience/com_2012_586_resilience_en.pdf), consultado el 8 de junio de 2020.

<sup>236</sup> WFP, “At the root of exodus: Food security, conflict and international migration”, Brochures and Factsheets, 2017, disponible en: <https://www.wfp.org/content/2017-root-exodus-food-security-conflict-and-international-migration> consultado el 9 de junio de 2020.

<sup>237</sup> El estudio también observa que la inseguridad alimentaria es un factor que intensifica el conflicto. Una vez que el desplazado forzado ha comenzado su camino, la falta de empleo junto al poco o ningún acceso a los alimentos, y a otro tipo de asistencia humanitaria, son factores clave que obligan a las personas a seguir desplazándose. Las personas desean reducir su inseguridad alimentaria a través del desplazamiento, y el desplazamiento en sí puede causar inseguridad alimentaria, dados los costes y, a menudo, las condiciones precarias que se encuentran a lo largo del camino. Por tanto, estos desplazamientos, en vez de solucionar el problema pueden empeorarlo. Lo ideal sería evitar o mitigar los desplazamientos forzados motivados por el conflicto y la falta de seguridad alimentaria mediante la estabilización de la zona donde exista este tipo de crisis. Véase en este sentido:

que tenga elevados niveles de inestabilidad y de inseguridad alimentaria, va a experimentar una mayor migración de su población hacia el exterior y esto puede provocar tensiones o incluso incrementar los conflictos<sup>238</sup>, tanto en las zonas de tránsito como en las zonas de destino a la que la población se desplaza<sup>239</sup>. Un factor por tanto de riesgo para la paz y seguridad internacionales.

Además de la especial vulnerabilidad que tiene la seguridad alimentaria de los desplazados forzosos (por su situación de inestabilidad, marginación e incertidumbre), los mismos desplazados forzosos también pueden mermar la seguridad alimentaria del Estado que los recibe o de los territorios vecinos a los que se desplacen (en el caso de que el desplazamiento sea interno). Y esto puede dar origen a conflictos por la competencia o el acceso a los recursos naturales<sup>240</sup>. Piénsese por ejemplo en los conflictos que surgen entre los agricultores y ganaderos de las regiones semiáridas del Sahel y África Oriental por el acceso a las tierras y a los recursos naturales. Recuérdese por ejemplo también el conflicto iniciado en 2003

---

COM(2016) 234 final, Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of The Regions, "Lives in Dignity: from Aid-dependence to Self-reliance, Forced Displacement and Development", p.1: "The aim of this Communication is to put forward a policy framework to prevent forced displacement from becoming protracted and to gradually end dependence on humanitarian assistance in existing displacement situations by fostering self-reliance and enabling the displaced to live in dignity as contributors to their host societies, until voluntary return or resettlement".

<sup>238</sup> De acuerdo a HSIANG. por cada grado de temperatura que aumente en una localidad, se aumenta en 13,2% la tasa de conflictos intergrupales, lo que hace prever que los conflictos asociados al cambio climático serán de alta consideración en los próximos 40 años. Véase: ARENAS HIDALGO N., "El Cambio Climático y los Desplazamientos de Población. La Migración como Estrategia de Adaptación", en *Cambio Climático, Energía y Derecho Internacional: Perspectivas de Futuro*, Aranzadi, 2012, p.180.

<sup>239</sup> MABISO A., MAYSTADT J.F., VANDERCASTEEL J., HIRVONEN K., "Refugees, Food Security, and Resilience in Host Communities", Brief, IFPRI, Washington, 2014, p.3.

<sup>240</sup> El Secretario General de Naciones Unidas establece que [...] "a menudo *las controversias sobre la tierra originan conflictos violentos*, que afectan negativamente a la reducción de la pobreza, el desarrollo, la consolidación de la paz [...]. *Las cuestiones emergentes de alcance mundial, como la inseguridad alimentaria*, el cambio climático y la rápida urbanización, también han reorientado la atención hacia la forma en que los Estados y los agentes del sector privado utilizan, controlan y administran la tierra". UN Doc., A/71/283, 3 de agosto de 2016, para.24.

en Darfur. El origen de este conflicto se remonta a una serie de sequías que se venían produciendo desde 1985 y que obligaron a las etnias nómadas y pastoriles a desplazarse hacia el Sur donde se enfrentaron con los pueblos agrícolas subsaharianos por el acceso a la tierra fértil que aún quedaba. Pero sin irnos más lejos, DE SCHUTTER, antiguo Relator de Naciones Unidas para el derecho a la alimentación, ya predijo en su informe de 2011 que habría revueltas en Siria por la falta de alimentos y por la emergencia de desplazados forzosos a consecuencia de las sequías que se estaban produciendo en el noreste del País<sup>241</sup>.

Como se puede apreciar, la combinación entre cambio climático<sup>242</sup>, falta de alimentos y desplazados forzosos, por estos motivos, presenta una relación negativa e intensifica los factores de riesgo para la paz y seguridad internacionales. Sin embargo, uno de los problemas a los que se enfrentan quienes se desplazan forzosamente por estos motivos es su escaso reconocimiento tanto en los instrumentos internacionales como a nivel interno, ya que no se consideran como refugiados. De hecho, en los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre los Desplazamientos Internos (instrumento de *soft law*) se prevé la catástrofe natural pero no la falta de alimentos o el hambre como motivos del desplazamiento. Según estos Principios, se entiende por desplazados internos las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos, de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, (nosotros

---

<sup>241</sup> Véase UN Doc., A/HRC/16/49/Add.2, “Misión a Siria”, Informe presentado por el Relator Especial del Derecho a la Alimentación, Olivier DE SCHUTTER, ante el Consejo de Derechos Humanos [A/HRC/16/49/Add.2].

<sup>242</sup> El cambio climático no es un problema exclusivamente ambiental, sus efectos tienen consecuencias significativas en las sociedades y economías del mundo. Afecta a distintos escenarios, al geopolítico y geoestratégico, a la energía y comienza a ser visto como un problema de seguridad internacional. Se percibe como un “multiplicador de otras amenazas a la seguridad internacional”. GILES CARNERO R., “El cambio climático como riesgo y amenaza para la seguridad: derivaciones en el desarrollo del régimen jurídico internacional en materia de clima”, *Araucaria, Op.Cit.*, p.321.

añadiríamos: *o de la falta de acceso a los alimentos*), y que no han cruzado una frontera estatal<sup>243</sup>.

Los “desplazados por hambre o por razones alimentarias”, así como los “desplazados ambientales” que cruzan fronteras no están protegidos por la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, ni por ningún otro instrumento jurídico similar. Por tanto, atendiendo a los nuevos escenarios que se están produciendo en la esfera internacional, se deberían o bien revisar los instrumentos y mecanismos de protección existentes y el mandato de ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados), o bien crear nuevas categorías jurídicas en el marco de Naciones Unidas que amparen a las personas desplazadas forzosamente por la degradación ambiental y el hambre, con sus propias agencias y recursos adecuados.

En definitiva, los desplazamientos por cuestiones relacionadas con el clima y la seguridad alimentaria son un claro ejemplo de los efectos negativos del cambio climático. Las predicciones en cuanto al número de personas que migran por cuestiones relacionadas con el cambio climático y el hambre no son claras en cuanto a cifras concretas, pero sí lo son en relación a que se trata de un fenómeno que continuará en aumento<sup>244</sup>.

## 2.2 LOS ESTADOS FALLIDOS Y LA SITUACIÓN ALIMENTARIA DE SU POBLACIÓN

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

---

<sup>243</sup> Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos, Principios Rectores de los desplazamientos internos, 11 Febrero 1998, E/CN.4/1998/53/Add.2, p.5, disponible en: <http://www.refworld.org.es/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=472840db2>, consultado el 8 de junio de 2020.

<sup>244</sup> Para más información véase: DOS SANTOS SOARES A., *Migrantes forzosos, Contextos y desafío de Responsabilidad de Proteger en el siglo XXI*, Publicaciones de la Universidad Pontificia Comillas, Madrid, 2016.

alimentaria se ve afectada negativamente. El Consejo de Derechos Humanos reafirma que un entorno político y social estables, pacíficos y propicios, tanto en el plano nacional como internacional, constituyen la base fundamental que permitirá a los Estados asignar la debida prioridad a la seguridad alimentaria<sup>245</sup>.

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 población<sup>246</sup>. 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”<sup>247</sup>

El Estado es el principal responsable del bienestar y de la protección de los derechos de su población, sin embargo, cuando el propio Estado se encuentra atrapado en conflictos internos o carece de autoridad, estabilidad y capacidad jurídica-técnica, el bienestar y los derechos humanos de su población pueden verse seriamente comprometidos<sup>248</sup>. De hecho, es común que en los Estados afectados por crisis alimentarias prolongadas, como Sudán del Sur, Somalia o Yemen, 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

---

<sup>245</sup> UN Doc., Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos el 21 de marzo de 2019, 40/7. El derecho a la alimentación, contenido en A/HRC/RES/40/7, 5 abril de 2019, p.2.

<sup>246</sup> 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.

<sup>247</sup> CHANDLER D., “Review Essay: Human Security: The Dog That Didn't Bark”, *Security Dialogue*, Vol. 39, Nº 4, 2008, p.435.

<sup>248</sup> SUÁREZ SEBASTIÁN M<sup>o</sup>.P., “Aspectos fundamentales de los DESC”, en GONZÁLEZ MONGUÍ P.E., *Derechos económicos, sociales y culturales*, Cátedra Gerardo Molina, Bogotá, D.C., 2009, p.79.

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 básica<sup>249</sup>. En casos de fragilidad estatal, la inseguridad alimentaria puede acentuarse e incluso autoperpetuarse 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.

Dentro de epígrafe vamos a hacer referencia precisamente a los Estados fallidos, en la medida en que es en estos contextos políticos internos frágiles o desestructurados donde la respuesta estatal para solventar una crisis en curso tiene más posibilidades de ser inadecuada, insuficiente o inexistente y esto determinará en gran medida la capacidad de sus ciudadanos para conseguir sustento alimentario básico en el caso de que los alimentos sean escasos por diferentes motivos (crisis económica, conflictos internos, catástrofes naturales, etc.). Además, la existencia de Estados fallidos o desestructurados puede suponer una amenaza a la paz y la seguridad internacionales, es por esta razón también por la que nos vamos a referir en este epígrafe a este tipo de Estados.

### 2.2.1. CONCEPTO DE ESTADO FALLIDO

Los términos que pueden utilizarse respecto a este tipo de Estados son varios, como “fallidos”, “desestructurados”, “colapsados”, “fracasados”. Pero vamos a optar por la expresión de Estados fallidos, por ser la más utilizada, sin obviar la expresión concreta que utilice la doctrina que citemos.

---

<sup>249</sup> 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.

En palabras de JIMÉNEZ PIERNAS, Estado fracasado es aquel que no ejerce control efectivo y que ha perdido el monopolio del uso legítimo de la fuerza sobre parte de su territorio, debido a que se desafía o suplanta su autoridad por medios violentos. Además el profesor JIMÉNEZ PIERNAS añade que “el Estado fracasado no proporciona a su población los servicios públicos básicos, en particular no garantiza el imperio de la ley (*rule of law*), ni la seguridad, la sanidad y educación públicas y las infraestructuras mínimas”<sup>250</sup>.

Por su parte, el profesor FERNÁNDEZ SÁNCHEZ considera que los Estados desestructurados son los que “no pueden ejercer su soberanía porque no disponen de la organización jurídico-política que permita la toma de decisiones, es decir, nos encontramos con Estados formalmente constituidos pero que materialmente no pueden ejercer sus prerrogativas de Estados”<sup>251</sup>.

En palabras de CIRINO y ELIZONDO, los parámetros teóricos de las características de las situaciones que llegan a colapsar un Estado son las siguientes<sup>252</sup>:

- Se presenta un estado de conflicto; hay descontento y peligro; la violencia es prolongada y en contra del gobierno, por lo que se configura una guerra interna.
- El enfrentamiento se da usualmente por rivalidades étnicas, religiosas, culturales, y por la avaricia sobre el control de determinados recursos.
- Hay un severo deterioro en el estándar de vida de la gente y en la infraestructura del país.

---

<sup>250</sup> JIMÉNEZ PIERNAS C., “Estados débiles y Estados fracasados”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 65, no 2, 2013, p. 11-15.

<sup>251</sup> FERNÁNDEZ SÁNCHEZ P.A., “Estados desestructurados en situaciones de conflictos armados”, en *Anuario español de derecho internacional*, Número 34, Dedicado a: El Derecho Internacional en un mundo cambiante: entre el inmovilismo y la ruptura, 2018, pp. 245-264.

<sup>252</sup> CIRINO J.A y ELIZONDO S., “La corrupción dentro del concepto de Estados fallidos”, en *Revista ENFOQUES*, N° 1, 2003, pp. 171-172.

- No hay control de las fronteras y en general hay amplias zonas del país que exceden el control del poder central, que frecuentemente controla poco más que la ciudad capital y alguna región en particular.
- En general, los estados fallidos persiguen a sus propios ciudadanos. La corrupción masiva es parte constitutiva de estos Estados.
- Se denota un marcado crecimiento de la violencia criminal, con bandas y mafias dominando las calles.
- Estos Estados *dejan de proveer el bienestar mínimo a sus ciudadanos, quienes recurren a actores no estatales para la provisión de seguridad*, educación, justicia.
- Las instituciones son débiles, funcionando básicamente el poder ejecutivo, que domina al judicial y en caso de que exista, al legislativo.
- En la economía, todos los índices caen, la economía “negra” y el contrabando florecen, la inflación escala y la moneda nacional es despreciada. Como consecuencia de estos procesos, la legitimidad del Estado, además de la del gobierno, es cuestionada, trasladándose la legitimación al líder del clan o grupo.

En definitiva, podemos decir que un Estado fallido es aquel que fracasa en el desempeño de sus funciones básicas, que no puede asegurar a su población los servicios y necesidades básicas ni proteger sus derechos políticos y que tampoco tiene capacidad de ejercer un control efectivo sobre todo su territorio<sup>253</sup>. Este fracaso puede ser debido a la falta de voluntad política o a la incapacidad para llevar a cabo esas funciones.

---

<sup>253</sup> Para mayor información véanse: THÜRER D., “El Estado “desestructurado y el Derecho internacional”, en *Revista Internacional de la Cruz Roja* nº 836, 1999, pp.731-760; CASANOVA Y LA ROSA O., “Los Estados fracasados”, en GARCÍA SEGURA C., RODRIGO A.,(Eds.), *Nuevos desafíos, amenazas y conflictos armados*, Tecnos, Madrid, 2008; GARCIANDÍA GARMENDIA R., “De los Estados fallidos a los Estados frágiles: un reto para el derecho Internacional contemporáneo”, Ed. Comares, Granada, 2013, capítulo 1; LÓPEZ MARTÍN A.G., “Los Estados “fallidos” y sus implicaciones en el ordenamiento jurídico internacional”, en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*, 2010, pp. 28-56.

Somalia es el ejemplo más claro de Estado fallido. Con una fragmentación interna política y social que se lleva cociendo desde hace más de veinte años y con armas a disposición de la mayoría de los ciudadanos, resulta imposible que el Estado (inexistente o fallido) pueda proveer de unos servicios mínimos a la población, entre ellos el acceso a los alimentos o los medios para acceder a ellos. Ahora bien, siguiendo a CIRINO y ELIZONDO, “tanto en el concepto, cuanto en la práctica, el Estado fallido no es unívoco ni homogéneo; existen grados y matices (tantos como Estados en precaria condición puedan identificarse), así como un proceso, una pendiente que se extiende en el tiempo”<sup>254</sup>.

En este sentido, la Organización no Gubernamental *The Fund for Peace*, sitúa a precisamente, en 2020, a Sudán del Sur, Siria, Somalia y Yemen entre los Estados que presentan mayor fragilidad, llegando a la situación de “Alerta Muy Alta” (*Very High Alert*)<sup>255</sup>. Entre los indicadores sociales que se analizan para indicar el grado de fragilidad del Estado, esta organización tiene en cuenta precisamente el nivel de acceso que tiene la población a los alimentos<sup>256</sup>. En los cuatro Estados indicados anteriormente se constata un alto grado de inseguridad alimentaria entre su población<sup>257</sup>, en comparación con los que presentan menor grado de

---

<sup>254</sup> CIRINO J.A y ELIZONDO S., “La corrupción dentro del concepto de Estados fallidos”, *Op.Cit.*, p.171.

<sup>255</sup> FFP “The Fragile States Index 2020”, Washington, D.C., 2020, disponible en: <https://fragilestatesindex.org/2020/05/08/fragile-states-index-2020-annual-report/>, consultado el 10 de junio de 2020.

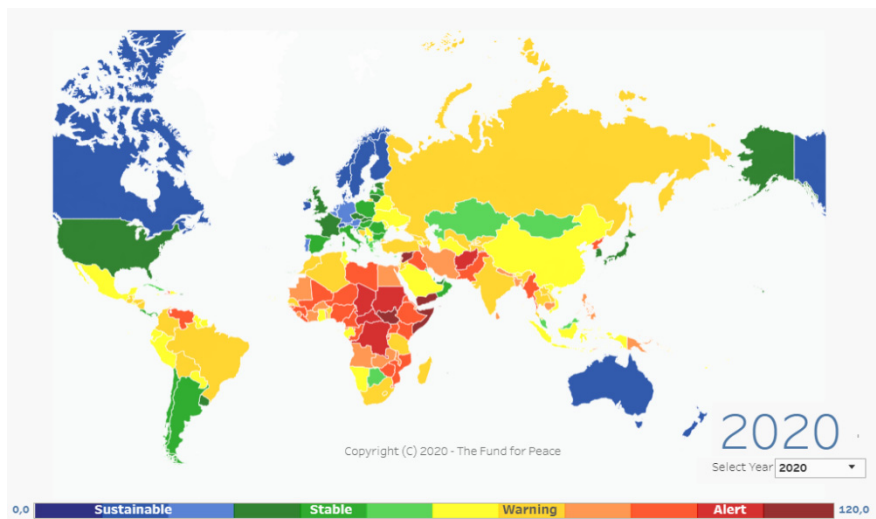
<sup>256</sup> *Ibidem*, p.48.

<sup>257</sup> *Sudan del Sur*, por ejemplo, se enfrenta a niveles sin precedentes de inseguridad alimentaria. La escasez de alimentos, la profundización de la crisis económica, la inseguridad, el conflicto y una producción agrícola insuficiente han provocado un aumento de niveles alarmantes de malnutrición aguda. El conflicto se ha extendido a nuevas áreas, afectando aún más los medios de subsistencia y aumentando la incidencia del desplazamiento. La inestabilidad y el conflicto han tenido un impacto devastador en la seguridad alimentaria, obstaculizando las actividades agrícolas y causando desplazamientos a gran escala, lo que ha traído como consecuencia a malas cosechas. El acceso a los alimentos se ve aún más limitado por los altos precios de los alimentos básicos: en agosto de 2017, los precios del maíz y el sorgo eran casi el doble en comparación con el año 2016, y doce veces más que en 2015. La guerra que estalló en 2013 se ha convertido en una mezcla compleja y peligrosa de conflicto armado, violencia intercomunal, declive económico, enfermedad y hambre. A pesar de los esfuerzos por revitalizar el Acuerdo sobre la resolución del conflicto en la República de

---

Sudán del Sur y la llegada de los primeros miembros de la Fuerza de Protección Regional a la capital, en marzo de 2017 el conflicto se había extendido a todos los Estados. Se espera que la inseguridad alimentaria sea más grave durante 2020, ya que el conflicto persiste, las condiciones macroeconómicas se deterioran aún más y la capacidad de las familias para hacer frente a la situación continúa erosionándose. En relación a la situación de inseguridad en Sudán del Sur véanse: FEWS NET, “Significant risk of Famine (IPC Phase 5) will persist into 2018”, October 2017 to May 2018, Famine early warning Systems Network, 2018; FAO en emergencias, “Sudán del Sur: un número de personas sin precedentes se enfrenta a una grave falta de alimentos”, 2019, disponible en: <http://www.fao.org/emergencias/la-fao-en-accion/historias/historia-detalle/es/c/1198380/>; FSIN “Global Report on food crises 2020”, *Op.cit.*, p.162. Otro ejemplo que queremos citar es *Somalia*. El Estado de Somalia ya ha merecido, por sí sólo, numerosos estudios relacionados precisamente por su tipología de Estado fallido. Desde el colapso del gobierno central en 1991, ha habido al menos siete periodos de inseguridad alimentaria que coincidieron con las sequías. Algunos fueron tiempos de hambruna y otros fueron crisis alimentarias. Los principales acontecimientos fueron: una hambruna en 1991-92, crisis alimentarias en 1999-2000, 2006 y 2008, otra hambruna en 2011-12, una crisis alimentaria en 2014 y una crisis alimentaria que raya la hambruna en 2016-17. Al mismo tiempo, el país ha estado en un estado de guerra civil. El conflicto en Somalia tiene raíces políticas profundas que se remontan a décadas. Después de que la guerra entre Somalia y Etiopía en 1977-78 drenase las arcas del gobierno, se implementó una austeridad severa para controlar las deudas y las protestas se enfrentaron con una gran represión. A su vez, en el sur de Somalia, el grupo militante al-Shabaab controla grandes áreas, incluidas áreas agrícolas clave. El grupo emplea una variedad de tácticas para conseguir nuevos reclutas y consolidar su presencia. En el pico de la sequía de 2011/12, se informó que al-Shabaab había saboteado el esfuerzo de ayuda al restringir el acceso a las agencias humanitarias. Esto empeoró la situación para las personas afectadas por la sequía. Actualmente, la prolongada sequía en múltiples estaciones ha tenido un gran impacto en los medios de vida rurales y en la seguridad alimentaria de Somalia, empujando al país al borde del hambre. Más de la mitad de la población del país (6,7 millones de personas) padecen actualmente una inseguridad alimentaria aguda (IPC 2,3 y 4). FSIN “Global Report on food crises 2020”, *Op.cit.*, p.161. Véase: FELTER C., MASTERS J., and ALY SERGIE M., “Explore More on Somalia, What are the origins of al-Shabab?”, Council on Foreign Relations, January 9, 2018, disponible en: <https://www.cfr.org/backgrounder/al-shabab>, consultado el 9 de junio de 2020. Por otro lado, el conflicto de *Yemen* no muestra indicios reales de remitir al entrar en su sexto año, y civiles de todo el país y de todas las generaciones continúan sufriendo las peores consecuencias de las hostilidades militares y de las prácticas ilegítimas que grupos armados estatales y no estatales utilizan por igual. Se están cometiendo violaciones graves de derechos humanos en todo el país, algunas de las cuales podrían ser constitutivas de crímenes de guerra. Se calcula que, a finales de 2019, más de 233.000 yemeníes habían perdido la vida por culpa de los combates o de la crisis humanitaria. Se estima que 15,9 millones de personas o más de la mitad (53%) de la población del país se encontraban en crisis o en una situación peor (fase 3 de la CIF o superior) entre diciembre de 2018 y enero de 2019, a pesar de la asistencia alimentaria humanitaria en curso. Amnistía Internacional, “Yemen: el fin no parece estar cerca”, 24 marzo 2020; FSIN “Global Report on food crises 2020”, *Op.cit.*, pp.188, 189. En cuanto a *Siria*, podemos decir que la guerra es la más larga y

fragilidad, situándose a Finlandia y Noruega como los Estados menos frágiles del mundo en 2020.



Fuente: FRAGILE STATES INDEX 2020, The fund por peace<sup>258</sup>

La situación de un Estado fallido también repercute directamente en la ayuda alimentaria, la cual a pesar de ser tan importante por ejemplo en un Estado como Somalia, en el que el hambre y el conflicto se apoderan de la población, tampoco puede llegar a donde se quisiera debido a las dificultades que hay para el acceso a causa del conflicto armado y también por los bloqueos de los grupos terroristas como Al-Shabab<sup>259</sup>.

Sin embargo poca literatura encontramos que relacionen directamente la situación fallida de un Estado con el aumento de un inadecuado o

---

cruenta de la región. Por el tamaño y la población del país, ha generado una de las crisis de refugiados más graves desde la II Guerra Mundial. En 2020, nueve años después del inicio de los combates, en torno a 6,1 millones de personas están desplazadas de sus hogares en otros puntos del país y 5,6 millones son refugiados en otros países de la región. El estado que acoge un mayor número de refugiados sirios es Turquía, donde se encuentran más de 3,6 millones de personas que tuvieron que huir a causa de la guerra en el país vecino. ACNUR, "Países en guerra actualmente en 2020", Comité Español, enero 2020.

<sup>258</sup> The Fund for Peace, Fragile States Index 2020, disponible en: <https://fragilestatesindex.org/>, consultado el 9 de junio de 2020.

<sup>259</sup> Véase STEWART F., FITZGERALD V. (Eds), *War and Underdevelopment: The economic and social consequences of conflict*, Oxford University Press, 2001.

inexistente acceso a los alimentos por la población. La razón de ello puede ser que si bien, objetivamente, un Estado fallido no beneficia, claro está, a la correcta alimentación de su población, esta no es la única razón o motivo por el cual las personas no tienen acceso a un mínimo de alimentos. En este sentido es conveniente traer a colación las ideas del profesor de economía que recibió el Premio Nobel, AMARTYA SEN, aunque no sean totalmente extrapolables a nuestra pretensión de relacionar los Estados Fallidos con un aumento de la falta de alimentos. Decimos esto porque este profesor abogaba por las Democracias como sistema político que presenta mayor garantías para un mayor acceso a los alimentos por parte de la población<sup>260</sup>. Sin embargo, decíamos que estas ideas no son totalmente extrapolables a nuestra pretensión porque las Dictaduras, por ejemplo, no suponen la existencia automática de un Estado fallido. No obstante queríamos hacer mención de estas ideas del profesor SEN que muestran la inquietud de relacionar el modelo de sistema político del Estado como medio, adecuado o no, para el acceso a los alimentos de la población<sup>261</sup>. De este modo, podría profundizarse también, aunque no sea el objeto directo de nuestro trabajo, en la relación que existe entre el grado de desestructuración del Estado y el aumento correlativo del hambre entra la población. Como reconoce

---

<sup>260</sup> Véase SEN A., *Development as Freedom*, Oxford University Press, 2001.

<sup>261</sup> Según SEN, “no ha habido ninguna hambruna en la historia del mundo en una democracia que funcione”. Esto se debe a que los gobiernos democráticos “tienen que ganar elecciones y enfrentar críticas públicas, y tienen un fuerte incentivo para tomar medidas para evitar hambrunas y otras catástrofes”. Información obtenida en el artículo de New York Times 2003, “Does Democracy Avert Famine?”, disponible en: <https://www.nytimes.com/2003/03/01/arts/does-democracy-avert-famine.html> consultado el 10 de junio de 2020. No obstante, consideramos que si bien las Democracias pueden ser un plus para asentar las bases de una mayor garantía alimentaria de la población, no sólo son suficientes. Las ideas SEN han sido criticadas de hecho por la doctrina. Por ejemplo STEWART, profesora de economía del desarrollo en la Universidad de Oxford, considera que “Los estados capitalistas y democráticos ponen el énfasis en el sector privado, que no siempre cumplen con los bienes sociales”. STEWART F., BROWN G., “Fragile States”, Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity, CRISE, Oxford, 2009, pp.18-20. O por ejemplo, DEVEREUX, economista del Instituto de Estudios del Desarrollo de la Universidad de Sussex, que entiende que Estados africanos democráticos, como Etiopía, se enfrentan a amenaza de hambre. DEVEREUX S., MAXWELL S. (Eds), *Food Security in Sub-Saharan Africa*, IDS, 2001.

POZO SERRANO, los Estados fallidos no son un fenómeno nuevo pero, en el orden internacional actual, se están multiplicando en número<sup>262</sup> y esto debería tenerse en cuenta a la hora de abordar los riesgos internacionales a la seguridad alimentaria global.

## 2.2.2. LOS ESTADOS FALLIDOS COMO AMENAZAS A LA PAZ Y SEGURIDAD INTERNACIONALES

El fracaso o colapso de un Estado a la vez que es un factor para no ofrecer seguridad alimentaria interna a su población en general, entre otros, también puede ser una amenaza a la paz y seguridad internacionales<sup>263</sup>. Por ejemplo, el Consejo de Seguridad reconoce expresamente en su Resolución 2127 de 2013, sobre la República Centroafricana, que “el colapso total del orden público” y “la ausencia del estado de derecho” suponen una amenaza para la paz y la seguridad internacional<sup>264</sup>. Como destaca PETERS, el Consejo refleja en esta Resolución no sólo su preocupación por la anarquía interna del Estado, sino también por las consecuencias de inestabilidad que esta situación provoque para la región de África Central y otros lugares. De esta manera, vincula la existencia del Estado fracasado a la posibilidad de amenaza a la paz transfronteriza, y al hecho de que la violencia y las violaciones de derechos humanos se extiendan a otros Estados e incluso afecte a la región<sup>265</sup>. En esta misma línea, LÓPEZ MARTÍN considera, en relación a los Estados fallidos, que cuando un Estado deja de funcionar es un potencial desestabilizador

---

<sup>262</sup> POZO SERRANO P. “Estados fallidos, derecho internacional humanitario y seguridad internacional”, en *Los retos humanitarios del siglo XXI*, RAMÓN CHORNET, Consuelo (Ed.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, p. 174.

<sup>263</sup> Véase PINTO MENDOZA J.E., “Los Estados fallidos-Estados desestructurados: una amenaza a la seguridad internacional o un pretexto para la injerencia de las grandes potencias”, *Revista Política y Estrategia N° 98*, Chile, 2005.

<sup>264</sup> UN Doc. S/RES/2127 (2013), 5 de diciembre de 2013, preámbulo (“Habiendo determinado que la situación imperante en la República Centroafricana constituye una amenaza para la paz y la seguridad internacionales, Actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas”).

<sup>265</sup> PETERS A., “Novel practice of the Security Council: Wildlife poaching and trafficking as a threat to the peace”, en Blog of the European Journal of International Law, disponible en: <https://www.ejiltalk.org/novel-practice-of-the-security-council-wildlife-poaching-and-trafficking-as-a-threat-to-the-peace/>, consultado el 10 de junio de 2020.

que supone no sólo una amenaza para sí mismo, sino para toda la comunidad internacional en su conjunto y, especialmente, para sus Estados vecinos<sup>266</sup>.

El propio Secretario General de Naciones Unidas, Boutros–Ghali, ya señalaba en 1992 el conflicto en que se encuentra envuelto un Estado fallido por el colapso de las instituciones estatales, especialmente las policiales y las judiciales, con la parálisis resultante del Gobierno, lo cual es susceptible de poner en peligro la paz y la seguridad internacionales<sup>267</sup>.

Ante este tipo de escenarios, si el Consejo de Seguridad califica la situación del Estado fallido como una amenaza a la paz y seguridad internacionales en el marco del capítulo VII de la Carta, podría autorizar una intervención sin necesidad del consentimiento del Estado en cuestión, como ya sucedió en Somalia en 1993 con la Resolución 733 a través de UNOSOM.

Pero el fenómeno de los Estados fallidos no es sólo objeto de atención para Naciones Unidas y su Consejo de Seguridad, sino que también capta el interés de otras organizaciones internacionales de ámbito regional, como la Organización de Estados Americanos, la Unión Africana o la Unión Europea, que refleja esta preocupación tanto en su Estrategia Europea de Seguridad: Una Europa segura en un mundo mejor<sup>268</sup>, de 2009, como en la actual Estrategia “Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte”, de 2016. En el primer documento dedicó un apartado completo al epígrafe de “Descomposición del Estado”, en el que destacó que “el colapso del Estado puede asociarse a amenazas evidentes como la delincuencia organizada o el terrorismo. Su descomposición es un fenómeno alarmante que debilita la gobernanza

---

<sup>266</sup> LÓPEZ MARTÍN A.G., “Los Estados Fallidos y sus Implicaciones en el Ordenamiento Jurídico Internacional”, *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*, 2010, p.196.

<sup>267</sup> UN. Doc. A/47/277–S/24111, 17 de junio de 1992, “Un programa para la paz: diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz”, Informe del Secretario General de las Naciones Unidas, paras. 28-30.

<sup>268</sup> CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, “Estrategia Europea de Seguridad: Una Europa Segura en un Mundo Mejor”, 2009.

mundial y aumenta la inestabilidad regional”<sup>269</sup>. En la actual Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea también se hace referencia a los Estados frágiles al establecerse que “Observamos con creciente frecuencia que estados frágiles se desgarran en conflictos violentos. Estas crisis, y la atrocidad de la violencia y el sufrimiento humano que provocan, amenazan nuestros intereses vitales compartidos”<sup>270</sup>. Esto es, la UE pretende abordar la cuestión de los Estados frágiles como vía para evitar que la seguridad europea resulte también dañada, por lo que aboga por la construcción de paz en origen.

### 2.3 EL TERRORISMO Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

Durante el Siglo XXI, el terrorismo internacional ha supuesto una de las principales amenazas a la paz y seguridad internacionales. Los Estados y las Organizaciones Internacionales, sobre todo desde 2001, han dedicado esfuerzos para luchar contra esta amenaza. Si bien es cierto que el terrorismo ha venido siendo considerado como una amenaza a la seguridad internacional desde hace varias décadas, actualmente lo es con mayor frecuencia e intensidad<sup>271</sup>. Prueba de esto son las numerosas Resoluciones del Consejo de Seguridad en las que califica expresamente al terrorismo como una amenaza a la paz y la seguridad internacionales, como por ejemplo la Resolución 2253 de 2015, en la que reafirma que “el terrorismo en todas las formas y manifestaciones constituye una de las amenazas más graves para la paz y la seguridad y que todos los actos de terrorismo son criminales e injustificables, cualquiera que sea su motivación y cuandoquiera, dondequiera y por quienquiera que sean cometidos”<sup>272</sup>. Recientemente, En la 8743ª sesión del Consejo de Seguridad, celebrada el 11 de marzo de 2020, en relación con el examen del tema titulado “Paz y seguridad en África”, la Presidencia del Consejo de Seguridad formuló la siguiente declaración: “El Consejo de Seguridad

---

<sup>269</sup> *Ibidem*, pp.31-32.

<sup>270</sup> Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea, “Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte”, 2016, p.22.

<sup>271</sup> PASTOR A. G., “Seguridad internacional y terrorismo. Una nueva era en la lucha contra el terrorismo”, Instituto universitario General Gutiérrez Medallo, 2005, pp. 1-2.

<sup>272</sup> UN Doc., S/RES/2253 (2015), 18 diciembre de 2015, preámbulo, p.1.

expresa su preocupación por el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, lo condena enérgicamente y observa que el terrorismo representa una amenaza cada vez mayor para la paz y la seguridad en África, especialmente en las regiones más afectadas del Sahel, en particular la zona de las tres fronteras (Malí-Níger-Burkina Faso), la cuenca del lago Chad y el Cuerno de África, y expresa suma preocupación por los efectos perjudiciales de esos atentados para la paz y la seguridad en África”<sup>273</sup>.

En este epígrafe no pretendemos hacer un estudio jurídico pormenorizado del terrorismo y de las respuestas internacionales que se han venido ofreciendo<sup>274</sup>, sino simplemente dejar constancia de que esta actual amenaza a la paz y seguridad internacionales puede ser también un potenciador de la inseguridad alimentaria a través de su modalidad de “bioterrorismo” y que, por tanto, es importante tenerlo en cuenta a la hora de hablar de los riesgos y amenazas internacionales que potencian la falta de alimentos. Para ello haremos un análisis del concepto de bioterrorismo, con algunos ejemplos, y veremos cómo ya la comunidad internacional se ha puesto en marcha a la hora de elaborar los llamados planes de “food defense” frente a esta nueva amenaza.

### 2.3.1. BIOTERRORISMO, AGROTERRORISMO E INSEGURIDAD ALIMENTARIA

El concepto de seguridad alimentaria, en español, engloba en realidad una doble terminología que en inglés sí que acoge dos definiciones diferentes: *food security*, referida a la cantidad y al acceso de los alimentos, y *food safety*, referida a la calidad sanitaria o inocuidad de los alimentos. Aunque por cuestiones de metodología y de objeto nos hemos centrado en este trabajo sobre todo en el estudio de la dimensión cuantitativa de la seguridad alimentaria en su relación con la paz, en este epígrafe vamos

---

<sup>273</sup> UN Doc., S/PRST/2020/5, 11 de marzo de 2020, Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad, p.1.

<sup>274</sup> Para ello véase: DÍAZ BARRADO C.M., “The Definition of Terrorism and International Law”, en FERNÁNDEZ SÁNCHEZ P.A. (Ed.), *International Legal Dimension of Terrorism*, Martinus Nijhoff Publishers, 2005, pp.27-42.

a hacer referencia fundamentalmente a la dimensión cualitativa de los alimentos (*food safety*).

En concreto vamos a ver cómo los ataques terroristas, en su modalidad de bioterrorismo, pueden perjudicar la calidad de los alimentos con el objetivo de dañar intencionadamente a la población civil que los consume, lo cual en definitiva supone que si bien el medio escogido para hacer el daño es el alimento que consume la población, y que el objetivo del ataque es la población, el resultado final, en relación a la seguridad alimentaria, es la falta de alimentos por no poder consumir esos alimentos dañados. Esto es, en la medida en que se contaminan intencionadamente los alimentos, el resultado es que esos alimentos contaminados no se pueden consumir y esto puede ser especialmente perjudicial en los supuestos en los que la población es vulnerable debido a contextos frágiles de Estados en desarrollo o tras catástrofes humanitarias de diversa índole<sup>275</sup>. Por poner un ejemplo, si en España hay sospechas de que una partida de alimentos agrícolas son contaminados y se retiran del mercado, nosotros tenemos posibilidad de consumir otros alimentos y no pasar hambre, pero si lo que se contamina es el agua de arrozeros de una población rural pobre en un Estado que está sumergido en una crisis alimentaria y sometido a presiones climáticas severas, el resultado perjudicial para la población es mayor porque se puede no contar con otras alternativas. En definitiva, la vulnerabilidad es mayor ante estos ataques. En este sentido, la posibilidad de acciones ilegales con fines criminales o agroterroristas, unida a una crisis alimentaria en curso en determinados Estados, puede generar un estado de alarma social que linde con la histeria colectiva que agrave el desplazamiento de la población o la falta de alimentos en un determinado contexto.

Haciendo mención breve a la historia, hemos de decir que como táctica militar, el empleo de agentes biológicos y tóxicos se remonta a épocas remotas, como en el siglo IV a.C, cuando por ejemplo los asirios, los

---

<sup>275</sup> Véase: LINACRE N.A, KOO B., ROSEGRANT M.W, MSANGI S., FALCK-ZEPEDA J., GASKELL J., KOMEN J., COHEN M.J, BIRNER R., "Security Analysis for Agroterrorism: Applying the Threat, Vulnerability, Consequence Framework to Developing Countries", International Food Policy Research Institute, EPT Discussion Paper 138, Washington DC, 2005.

persas o los romanos, entre otros, utilizaban cuerpos de hombres o animales muertos por enfermedad contagiosa, plantas o excrementos para contaminar el agua y los alimentos de sus enemigos y de forma subsidiaria también de sus poblaciones<sup>276</sup>. Los actores estatales en la reciente historia, sin embargo, han empleado escasamente armas biológicas contra la agricultura o el ganado, algunos ejemplos son el uso por parte de Alemania del muermo contra los caballos<sup>277</sup> y las mulas de los aliados en la Primera Guerra Mundial, el supuesto uso de ántrax y peste bovina por parte de Japón en la Segunda Guerra Mundial y el supuesto uso de muermo por parte de las fuerzas soviéticas en Afganistán en la década de 1980<sup>278</sup>.

Como táctica terrorista, fue sobre todo al final de la Guerra Fría, cuando los Estados empezaron a tomar en consideración la posibilidad de que organizaciones terroristas pudieran emplear, entre otros medios, agentes biológicos o tóxicos en sus atentados<sup>279</sup>.

Desde principios del Siglo XXI la nueva percepción del riesgo al terrorismo biológico empieza a ser avalada por la opinión de los expertos, quienes consideran que el empleo del ganado o de los cultivos, como medios para atacar al humano, pueden tener resultados desastrosos debido a la globalización, al libre mercado y al mercado negro de los agentes biológicos y tóxicos<sup>280</sup>. Es en este contexto cuando se empieza a hablar de “agroterrorismo” o “ecoterrorismo”.

---

<sup>276</sup> SOTERAS ESCARTÍN F., “Bioterrorismo, Prospectiva de la Amenaza”, en *Luces y Sombras de la Seguridad Internacional en los Albores del Siglo XXI*, Tomo III, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa, Madrid, 2010, p.339.

<sup>277</sup> El muermo es una enfermedad infecciosa, producida por la bacteria *Burkholderia mallei* (antes *Pseudomonas mallei*). Es una infección típica de equinos (caballos, asnos y mulas).

<sup>278</sup> MONKE J., “Agroterrorism: Threats and preparedness”, Library of Congress Washington DC Congressional Research Service, Order Code RL32521, 2006, pp.11.

<sup>279</sup> Con la ratificación de la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción y el Almacenamiento de Armas Bacteriológicas (Biológicas) y Tóxicas y sobre su destrucción, de 1972, muchos Estados, incluido Estados Unidos, detuvieron el desarrollo militar de armas biológicas y destruyeron sus arsenales. Véase: <http://disarmament.un.org/treaties/t/bwc> consultado el 8 de junio de 2020.

<sup>280</sup> SOTERAS ESCARTÍN F., “Bioterrorismo, Prospectiva de la Amenaza”, *Op.Cit.*, p.341.

Seguendo las explicaciones del profesor SOTERAS, hay que hacer una diferenciación conceptual entre “bioguerra”, “bioterrorismo” y “agroterrorismo”. En la bioguerra hay un empleo de patógenos biológicos, como bacterias, virus o toxinas, utilizados con el fin de matar o incapacitar al enemigo; por bioterrorismo se entiende generalmente el uso ilegítimo o la amenaza del uso de microorganismos o toxinas obtenidas de organismos vivos, para provocar enfermedades o la muerte en humanos, animales o plantas, con el objeto de intimidar a gobiernos o sociedades<sup>281</sup>. Cuando el bioterrorismo se utiliza concretamente para contaminar el ganado, los cultivos, el agua para cultivar alimentos, o para provocar hambrunas o trastornos económicos y sociales, es cuando empezamos a hablar de terrorismo agroalimentario o agroterrorismo<sup>282</sup>. En parecido sentido, MONKE define el agroterrorismo como “la introducción deliberada de una enfermedad animal o vegetal con el objetivo de generar temor sobre la seguridad de los alimentos, causar pérdidas económicas y/o socavar la estabilidad social”<sup>283</sup>. En parecidos términos CIQUE MOYA considera, desde un punto de vista conceptual, “que si a los que utilizan agentes biológicos contra las personas se les denomina bioterroristas, a los que usan, o están dispuestos a utilizar o a amenazar con su empleo, agentes biológicos contra la ganadería y la agricultura tendríamos que denominarlos agroterroristas (el objetivo último son las personas pero a través de un daño indirecto porque los primeros afectados serían las plantas o los animales)”<sup>284</sup>.

---

<sup>281</sup> De esta definición puede extraerse que los atentados bioterroristas comparten con la guerra biológica el uso de las conocidas como «armas biológicas», armas no convencionales y que basan su potencialidad en la capacidad de infectar y causar enfermedades mediante el empleo de microorganismos o toxinas derivadas de ellos.

<sup>282</sup> SOTERAS ESCARTÍN F., “Agroterrorismo. La nueva amenaza emergente para las sociedades de consumo”, *Boletín de Información* 306, Dialnet, 2008, pp.15-16.

<sup>283</sup> MONKE J., “Agroterrorism: Threats and preparedness”, Library of Congress Washington DC Congressional Research Service, *Op.Cit.*, pp.1-2.

<sup>284</sup> CIQUE MOYA A., “Preparación y respuesta frente al agroterrorismo”, Documento de Opinión, 50/2017, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2017, p.8.

La respuesta a la amenaza del terrorismo ecológico o agroterrorismo se ha llamado defensa alimentaria o “*food defense*”, que analizaremos brevemente con posterioridad.

Sin embargo hay que advertir que todavía no contamos con una definición jurídica consensuada de este fenómeno del bioterrorismo. La no existencia de una definición internacionalmente consensuada ha llevado a que los diferentes especialistas y actores internacionales desarrollen sus propios conceptos.

Lo que sí podemos concluir, estudiando las definiciones de la doctrina, es que un ataque agroterrorista generalmente involucraría bioterrorismo, por lo que sería una modalidad o tipo de bioterrorismo, ya que los vectores probables utilizados incluyen patógenos como virus, bacterias u hongos para realizar el ataque. En general, las personas asocian el bioterrorismo sólo con brotes de enfermedades humanas (Ántrax o viruela por ejemplo), en lugar de con enfermedades inducidas que afectan a los animales o plantas. Sin embargo, en cuanto a fines, el objetivo final del agroterrorismo no es matar “vacas” o “plantas”. Estos son los medios para el fin: causar crisis económicas en las industrias agrícolas y alimentarias, disturbios sociales, pérdida de confianza en el gobierno, muertes a través del deterioro de la salud humana (por medio de alimentos contaminados o cuando un patógeno animal es transmisible a los humanos, es decir, presenta carácter zoonótico)<sup>285</sup>.

En definitiva, el agroterrorismo es un tipo de bioterrorismo que se centra en “contaminar intencionadamente”, con patógenos biológicos, como bacterias, virus, o biotoxinas, los productos del sector agropecuario con el objetivo de perjudicar la salud humana, desestabilizar al gobierno o crear disturbios sociales, entre otros<sup>286</sup>.

La amenaza actual del bioterrorismo se agrava debido al hecho de que los agentes biológicos pueden estar disponibles en el mercado negro, y también por el peligro de una coalición potencialmente peligrosa entre

---

<sup>285</sup> PEREIRA HERNÁNDEZ C., “Bioterrorismo”, *Boletín de Información*, N°. 298, Dialnet, 2007, p. 50.

<sup>286</sup> CIQUE MOYA A., “Preparación y respuesta frente al agroterrorismo”, *Op.Cit.*, p.9

científicos y terroristas. Desde el caso del Amerithrax en 2001<sup>287</sup>, no hay pruebas de epidemias deliberadas, pero algunos eventos epidemiológicos inusuales como el brote de *Escherichia coli* (O104-H4) en Alemania en 2011 se investigaron exhaustivamente para descartar la posibilidad de un ataque biológico<sup>288</sup>. Por otro lado, pandemias como el H1N1 o los brotes de SARS y gripe aviar (H5N1) sobrecargaron los sistemas de salud pública en numerosos Estados y señalaron los puntos débiles del sistema.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) identificó la contaminación intencional de alimentos como una de las principales amenazas a la salud pública del siglo XXI<sup>289</sup>.

En este sentido, los alimentos (derivados de la producción agropecuaria) se pueden encontrar en la parte superior de la lista de posibles medios para un ataque bioterrorista. Hoy, más que nunca, la amenaza a la cadena de suministro de alimentos parece más vívida<sup>290</sup>. Una persona de promedio consume 25 toneladas de alimentos en su vida y ese hecho solo coloca a los alimentos en la parte superior de la lista para un posible

---

<sup>287</sup> Los ataques con carbunco (ántrax) en 2001 en Estados Unidos, también conocidos como Amerithrax por el nombre dado al caso por el FBI, ocurrieron en el curso de varias semanas desde el 18 de septiembre hasta el 9 de octubre de 2001. Las cartas que contenían esporas de carbunco fueron enviadas a varias oficinas de medios de información (ABC News, CBS News, NBC News, New York Post y National Enquirer) y a dos senadores demócratas de los Estados Unidos en Nueva York. El resultado fue un total de 22 personas infectadas, cinco de las cuales fallecieron. Se concluyó con la culpabilidad de Bruce Edwards Ivins, un microbiólogo que trabajó en Fort Detrick.

<sup>288</sup> 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 Bienenbuettel.

<sup>289</sup> OMS, "Informe sobre la salud en el mundo: Un porvenir más seguro. Protección de la Salud Pública Mundial en el siglo XXI", 2007, p.67, disponible en: <https://www.who.int/whr/2007/es/>, consultado el 11 de junio de 2020.

<sup>290</sup> Véase: MAILLOT E.M., "Terrorism and The Food Chain", in NATO, *Threats to Food and Water Chain Infrastructure*, Science for Peace and Security Series, IOS Press, Amsterdam, 2008, pp.141-149.

ataque bioterrorista<sup>291</sup>. Los alimentos ya se han utilizado como medio para los ataques bioterroristas y uno de los ejemplos más famosos fue el de 1984 en Dalles, Oregon (Estados Unidos), por el grupo Rajneeshee. El ataque bioterrorista de 1984 consistió en la intoxicación de 751 personas mediante la contaminación deliberada con salmonella en ensaladas en el bufé de diez restaurantes en la localidad estadounidense de Dalles. El atentado fue realizado por la cúpula de un grupo de seguidores de Osho (conocido en esa época como Bhagwán Sri Rashnîsh) que esperaban incapacitar a la población de votantes de la ciudad para que sus propios candidatos ganaran las elecciones del condado de Wasco en 1984<sup>292</sup>. Otro ejemplo: en 1952, el Mau Mau (una organización insurgente independentista en Kenia) mató a 33 cabezas de ganado en una estación misionera utilizando la lechera africana (una toxina vegetal local)<sup>293</sup>.

En relación a los contaminantes que se pueden emplear para un ataque bioterrorista en los alimentos y el agua hay que decir que se han contabilizado en torno a 180 patógenos<sup>294</sup>, siendo el *Bacillus anthracis*, la

---

<sup>291</sup> BANJARI I., "Food and Bioterrorism – The Case of Airline Catering", en RADOSAVLJEVIC V., BANJARI I., BELOJEVIC G., *Defence Against Bioterrorism: Methods for Prevention and Control*, NATO Science for Peace and Security Series, Springer, 2018, p. 230.

<sup>292</sup> SAAD BENTAQUET M., "El Bioterrorismo, ¿Es Un Peligro Inminente? Bioterrorism, Is An Imminent Danger?", *IUS ET SCIENTIA*, Vol. 3, nº 2, 2017, p.163. También puede ser utilizado, como agente biológico que afecta a animales y plantas, el virus de la fiebre aftosa. El virus causante de la Fiebre Aftosa fue el primer "agente filtrable" responsabilizado de causar enfermedad en los animales por Loeffler y Frosch a finales del siglo XIX. Desde entonces, se han sucedido en la literatura científica un gran número de investigaciones y hallazgos en relación con este virus. Debido al brote en 2001 de Fiebre Aftosa en Reino Unido se barajó la posibilidad de que fuera un ataque terrorista. En ese contexto, el Pentágono comenzó a revisar informes elaborados en 1997 donde se subrayaba la vulnerabilidad que tenía Estados Unidos frente al riesgo de ataques bioterroristas sobre su sector agrícola y ganadero, realzando la facilidad con la que se podía introducir y diseminar ese virus en el territorio. Véase: CIQUE MOYA A., "Preparación y respuesta frente al agroterrorismo", Documento de Opinión, 50/2017, Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Op.Cit.*, pp.15-26.

<sup>293</sup> CHALK P., "The U.S. Agricultural System: A Target for al-Qaeda?", *Terrorism Monitor*, Vol. 3, Issue 5, 2005, p. 29.

<sup>294</sup> BOSSI P., GARIN D., GUIHOT A., GAY F., CRANCE J.M., DEBORD T., AUTRAN B., BRICAIRE F., "Bioterrorism: management of major biological agents", *Cell Mol Life Sci*, Birkhäuser Verlag, Basel, 2006, disponible en:

bacteria que causa el ántrax (o carbunco), uno de los más utilizados. Si sumamos los miles de compuestos químicos, tanto sintéticos como derivados de plantas (disponibles en las bases de datos como TOXNET por NIH<sup>295</sup> o OpenFoodTox por EFSA<sup>296</sup>) que los terroristas pueden emplear, nos damos cuenta de que nos enfrentamos a una amenaza que no puede ni debe descuidarse<sup>297</sup>. Por ejemplo, el caso de la amenaza bioterrorista en el catering de las aerolíneas es otro ejemplo que manifiesta que esta amenaza es real. En 2004, LSG Sky Chefs, empresa matriz, recibió una advertencia debido al empleo de la toxina botulínica en las comidas preparadas para los vuelos<sup>298</sup> y Gate Gourment, compañía de catering filial, tuvo un brote de shigelosis (47 casos confirmados y 116 no confirmados) en los vuelos desde Hawai<sup>299</sup>.

Si bien la agricultura puede no ser la primera opción de los objetivos terroristas más tradicionales, un creciente número de analistas de terrorismo la consideran un objetivo viable<sup>300</sup>. El terrorismo ecológico podría ser un medio de bajo costo pero altamente efectivo para, por ejemplo, el objetivo de Al-Qaeda de destruir la economía de Estados Unidos. La evidencia de que la agricultura y la alimentación son posibles objetivos

---

<https://link.springer.com/article/10.1007%2Fs00018-006-6308-z>, consultado el 9 de junio de 2020.

<sup>295</sup> TOXNET, Disponible en: <https://toxnet.nlm.nih.gov/>, consultado el 10 de junio de 2020.

<sup>296</sup> Chemical hazards data – OpenFoodTox, EFSA, Disponible en: <https://www.efsa.europa.eu/en/data/chemical-hazards-data>, consultado el 10 de junio de 2020.

<sup>297</sup> Véase: INSTITUTE OF MEDICINE, “Addressing Foodborne Threats to Health: Policies, Practices, and Global Coordination: Workshop Summary”, Washington DC: The National Academies Press, 2006, disponible en: <https://www.nap.edu/catalog/11745/addressing-foodborne-threats-to-health-policies-practices-and-global-coordination>, consultado el 10 de junio de 2020.

<sup>298</sup> FOOD SAFETY NEWS, “Airline food lacks adequate safety precautions”, 2010, disponible en: <http://www.foodsafetynews.com/2010/06/airline-food-lacks-adequate-safety-precautions/#.Wu9yrqSFOpo>, consultado el 10 de junio de 2020.

<sup>299</sup> GAYNOR K., PARK S.Y., KANENAKA R., COLINDRES R., MINTZ E., RAM PK., KITSUTANI P., NAKATA M., WEDEL S., BOXRUD D., JENNINGS D., YOSHIDA H., TOSAKA N., CHING-LEE M., EFFLER P.V., “International foodborne outbreak of *Shigella sonnei* infection in airline passengers”, *Epidemiol Infect.* 137 (3), 2009, pp.335-341.

<sup>300</sup> Véase: CHALK P., “The U.S. Agricultural System: A Target for al-Qaeda?”, *Terrorism Monitor*, Vol. 3, Issue 5, 2005.

de Al-Qaeda llegó en 2002 cuando se encontraron escondites terroristas en Afganistán que contenían documentos agrícolas y manuales que describían formas de fabricar venenos animales y vegetales<sup>301</sup>.

En este sentido, KNOWLES y sus colegas entienden que hay cinco categorías diferentes de “terroristas/extremistas” más probables que podrían considerarse como amenazas para atacar el sector agropecuario<sup>302</sup>:

1. Categoría del terrorismo internacional: los terroristas internacionales, como Al-Qaeda, son la amenaza más probable para una introducción intencional de una enfermedad animal o vegetal extraña con el objetivo de causar muertes y debilitar el sector agropecuario;
2. Categoría del terrorismo nacional: los terroristas nacionales, como los grupos anarquistas o antigubernamentales, podrían estar motivados en atentar contra la industria agropecuaria para desestabilizar el gobierno o la confianza en él. Por ejemplo, un brote intencionado de peste porcina africana, entre otros agentes biológicos, tendría efectos desastrosos en la economía de un Estado al cerrarse los mercados internacionales a sus exportaciones;
3. Categoría de los Activistas medioambientales, o Animalistas, que podrían atacar los sistemas productivos en aras de luchar contra los intereses comerciales de las empresas agropecuarias. En estos casos, por ejemplo podrían ver un brote de enfermedad animal como un evento positivo para promover su causa;
4. Categoría de los oportunistas económicos y de los empleados descontentos; los primeros podrían beneficiarse financieramente de un impacto dramático o cambio en los precios de mercado y manipular a su gusto el mercado para sus intereses; los segundos

---

<sup>301</sup> COLLINS S.M, “Agroterrorism: The Threat to America’s Breadbasket”, Hearing before The Committee on Governmental Affairs United States Senate One Hundred Eighth Congress, First Session, S.Hrg. 108-491, 2003, pp. 1-2, 10.

<sup>302</sup> KNOWLES T., LANE J., BAYENS G., JAAX J., CARTER D., BANNISTER A., “Defining Law Enforcement’s Role in Protecting American Agriculture from Agroterrorism”, National Institute of Justice Washington, D.C., 2005, p.5.

podrían atacar a algún segmento de la industria ganadera por venganza.

La agricultura y la industria alimentaria poseen características que la hacen un objetivo ideal y vulnerable a los ataques bioterroristas<sup>303</sup>:

- La agricultura generalmente requiere grandes extensiones de tierra que son difíciles de asegurar, por lo que los cultivos suelen distribuirse geográficamente sobre campos abiertos y sobre entornos no vigilados;
- Con frecuencia, el ganado se concentra en lugares confinados (por ejemplo, comederos con miles de cabezas de ganado en corrales al aire libre, granjas con decenas de miles de cerdos o graneros con cientos de miles de aves de corral), lo que permite que las enfermedades introducidas intencionadamente puedan propagarse a un mayor número de animales más rápidamente. La concentración en el sacrificio también hace posible la contaminación a gran escala.
- La cantidad de agentes biológicos letales y contagiosos es mayor para las plantas y animales que para los humanos. La mayoría de estas enfermedades son resilientes al medio ambiente, endémicas en países extranjeros y no son dañinas para los humanos, lo que facilita a los terroristas la adquisición, el manejo y despliegue de esos patógenos.
- Los animales vivos y los productos alimentarios procesados se transportan de manera rutinaria y se mezclan en el sistema de producción y procesamiento. Estos factores eluden las barreras naturales que podrían retrasar la diseminación patógena.
- El comercio internacional de productos alimentarios a menudo está ligado al estado libre de enfermedades. La presencia (o rumor) de ciertas plagas o enfermedades en un Estado puede detener rápidamente las exportaciones de un producto básico,

---

<sup>303</sup> MONKE J., “Agroterrorism: Threats and preparedness”, Library of Congress Washington DC Congressional Research Service, *Op.Cit.*, pp.2-3.

provocar un descenso del consumo interno, afectar los mercados de productos básicos y tardar meses o años en recuperarse. Las pérdidas económicas de un incidente agroterrorista podrían ser grandes y generalizadas<sup>304</sup>. Por ejemplo, las pérdidas incluirían el valor de la pérdida de producción, el costo de destrucción de los productos contaminados o potencialmente contaminados y el costo de contención (medicamentos, diagnósticos, pesticidas y servicios veterinarios). Asimismo, dependiendo de la erosión en la confianza del consumidor y en las ventas de exportación, los precios de mercado de los productos afectados pueden caer. Esto afectaría a los productores cuyos productos alimentarios similares no fueron contaminados directamente, lo que hace que el evento sea de escala nacional, incluso si la enfermedad en sí estaba contenida en una región pequeña. Para los tipos de alimentos o líneas de productos que no están contaminados, sin embargo, la demanda puede volverse más fuerte y los precios de mercado podrían aumentar para esos productos. Dichos bienes pueden incluir sustitutos del alimento que fue el objetivo del ataque (por ejemplo, pollo en lugar de carne de res) o productos que pueden certificarse que provienen de fuera de un área contaminada (por ejemplo, carne de otra región del país o importada)<sup>305</sup>.

---

<sup>304</sup> THOMAS J., "A Quick Glance at Agroterrorism Response", SSRN, 2018, p.1, disponible en: <https://ssrn.com/abstract=3175579>, consultado el 11 de junio de 2020.

<sup>305</sup> Cuando Canadá anunció el descubrimiento de la enfermedad de las vacas locas (EEB o encefalopatía espongiforme bovina) en mayo de 2003, los precios de la carne de vacuno en Canadá disminuyeron casi a la mitad, mientras que los precios de la carne en Estados Unidos se mantuvieron muy elevados.

### 2.3.2. ¿LA EMERGENCIA DE ESTRATEGIAS DE FOOD DEFENSE (DEFENSA ALIMENTARIA)?

La amenaza actual de bioterrorismo sobre la producción agropecuaria ha dado lugar a la llamada estrategia de “Food Defense” o Defensa Alimentaria. La defensa alimentaria es un término relativamente nuevo que se utiliza para denominar a las estrategias destinadas a proteger el suministro de alimentos de la contaminación deliberada que está destinada a dañar a personas o empresas alimentarias de manera intencional<sup>306</sup>.

El Servicio de Seguridad Alimentaria e Inspección del Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA) define la “Food Defense” como: “medidas para reducir la posibilidad de que el suministro de alimentos se contamine intencionalmente mediante sustancias químicas, agentes biológicos u otras sustancias nocivas aplicadas por personas que desean hacernos daño. Entre estos agentes pueden contarse materiales que no ocurren naturalmente o sustancias que no se controlan de manera sistemática en los productos alimenticios. La intención de un terrorista podría ser matar a personas, desbaratar nuestra economía o arruinar una empresa”<sup>307</sup>.

Según BATT, la defensa alimentaria es de suma importancia para garantizar la seguridad del público en general, que depende en gran medida de un suministro de alimentos inocuos. Si bien, este autor entiende que “la defensa alimentaria es un procedimiento diferente al del aseguramiento de la inocuidad de los alimentos y, por tanto, requiere de un plan único evitar la entrada de personas no autorizadas en el entorno de

---

<sup>306</sup> La contaminación intencional tiene el potencial de causar importantes consecuencias para la salud pública, impactos económicos devastadores, pérdida de la confianza del consumidor en la seguridad de los alimentos y en la efectividad del gobierno, inseguridad alimentaria, etc. Véase: JULIE B., HUNTER P.R., “Contextual Factors Among Indiscriminate or Large Attacks on Food or Water Supplies, 1946-2015”, *Health security* 14.1, 2016, pp.19-28.

<sup>307</sup> Guía para la preparación de un plan de defensa alimentaria para almacenes y centros de distribución, Departamento de Agricultura de los Estados Unidos Servicio de Inspección e Inocuidad de los Alimentos, 2008, p.2, disponible en: [https://www.fsis.usda.gov/wps/wcm/connect/bcab63f8-0ea8-410a-a9fd-3ae140c282e5/Guidance\\_Document\\_Warehouses\\_SP.pdf?MOD=AJPERES](https://www.fsis.usda.gov/wps/wcm/connect/bcab63f8-0ea8-410a-a9fd-3ae140c282e5/Guidance_Document_Warehouses_SP.pdf?MOD=AJPERES) consultado el 10 de junio de 2020.

la planta de procesamiento de los alimentos”<sup>308</sup>. Esto es, la defensa alimentaria no es lo mismo que la garantía de “inocuidad de los alimentos”, ya que esta última se refiere a la contaminación accidental de productos alimentarios por agentes biológicos, químicos o físicos durante el procesamiento y almacenamiento.

En Estados Unidos están familiarizados con estas estrategias de Defensa Alimentaria, promovidas a nivel nacional. Tras los atentados terroristas de 2001, se promulgó la llamada Ley de Seguridad de la Salud Pública, Preparación y Respuesta contra el Bioterrorismo de 2002 (Ley de Bioterrorismo)<sup>309</sup> que, en concreto, ordena a la Agencia Federal FDA (Administración de Alimentos y Medicamentos, como agencia reguladora de los alimentos del Departamento de Salud y Servicios Humanos), a diseñar medidas para proteger al público de una ataque terrorista real o potencial en el suministro de alimentos en Estados Unidos<sup>310</sup>. Para llevar a cabo ciertas disposiciones de la Ley de Bioterrorismo, Agencia Federal FDA (“the Food and Drug Administration”) establece medidas que requieren, por ejemplo, que las instalaciones de alimentos se registren en la Agencia o que la misma reciba notificación previa sobre la recepción de alimentos importados. Estas regulaciones entraron en vigor el 12 de diciembre de 2003. En mayo de 2016, la citada Agencia finalmente emitió el requerimiento de fijar estrategias de mitigación para proteger los alimentos contra una adulteración intencional<sup>311</sup>. Para ello, la FDA

---

<sup>308</sup> BATT C.A., “Food Defense”, *Elsevier Inc.*, Reference Module in Food Science, 2016, p. 1-2, disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/B9780081005965034387>, consultado el 10 de junio de 2020.

<sup>309</sup> Consistente en un amplio número de disposiciones legales que tienen por finalidad mejorar la prevención y respuestas de Estados Unidos ante ataques terroristas con agentes biológicos, así como perfeccionar el manejo de las emergencias en la salud pública. The Public Health Security and Bioterrorism Preparedness and Response Act of 2002 (the Bioterrorism Act) directs the Food and Drug Administration (FDA), disponible en: <https://www.fda.gov/Food/GuidanceRegulation/FoodFacilityRegistration/default.htm> consultado el 10 de junio de 2020.

<sup>310</sup> Department of Health and Human Services, <https://www.fda.gov/Food/GuidanceRegulation/FoodFacilityRegistration/default.htm> consultado el 10 de junio de 2020.

<sup>311</sup> FDA, Food Defense: <https://www.fda.gov/Food/FoodDefense/default.htm> consultado el 11 de junio de 2020.

trabaja con el sector privado empresarial y otras agencias gubernamentales en actividades relacionadas con la defensa alimentaria, incluida la realización de investigaciones, el análisis y la divulgación de resultados<sup>312</sup>. Además, ha desarrollado una serie de herramientas y recursos para ayudar y orientar a las instalaciones de alimentos a prevenir, prepararse, responder y recuperarse de los actos de adulteración intencional en el suministro de alimentos<sup>313</sup>.

Aunque la defensa alimentaria es un paso inevitable para mejorar y fortalecer todo el sistema de seguridad alimentaria, a escala mundial, un número insuficiente de Estados ha incorporado los principios de defensa alimentaria en sus marcos jurídicos<sup>314</sup>.

---

<sup>312</sup> Food Defense Guidance Documents & Regulatory Information: <https://www.fda.gov/Food/GuidanceRegulation/GuidanceDocumentsRegulatoryInformation/FoodDefense/default.htm> consultado el 11 de junio de 2020.

<sup>313</sup> Véase: GIL L., MANYES L., FONT G., BERRADA H., “Defensa Alimentaria: revisión de herramientas y estrategias”, *Rev. Toxicol* 36: 99, 2019, pp.99-105.

<sup>314</sup> Véase: BOGADI N.P., BANOVIC M., BABIC I., “Food defence system in food industry: perspective of the EU countries”, *Journal of Consumer Protection and Food Safety*, DOI 10.1007/s00003-016-1022-8, 2016, disponible en: [https://bib.irb.hr/datoteka/817755.Food\\_defence\\_16\\_03\\_2016.pdf](https://bib.irb.hr/datoteka/817755.Food_defence_16_03_2016.pdf), consultado el 11 de junio de 2010.

En Europa, sin embargo, el concepto de defensa alimentaria se encuentra menos desarrollado. Podemos encontrar cómo, a partir de 2014, en ciertos estándares empresariales de seguridad alimentaria, desarrollados por la industria alimentaria, como IFS y BRC<sup>315</sup>, se introdujeron, como obligatorios, requisitos relativos a la “Food Defense”, para obtener la certificación de calidad correspondiente. Entre estos requisitos de Food Defense podemos encontrar tales como por ejemplo:

- La definición de los responsables o del equipo del plan/estrategia de “Food Defense” en la concreta empresa alimentaria;
- La fijación de Planes de Seguridad en la Planta de procesamiento en áreas identificadas como críticas o especialmente vulnerables;
- El establecimiento de Planes de Seguridad sobre el personal trabajador y sobre las posibles visitas a la Planta de procesamiento, etc.

No obstante, a nivel europeo aún carecemos de una normativa de la Unión promulgada específicamente para la protección de la cadena agroalimentaria contra ataques bioterroristas<sup>316</sup>. En octubre de 2016, el Grupo *Food Defense Soluciones* participó en la Jornada de Food Defense que se celebró en el Parlamento Europeo con el objetivo de exponer a los parlamentarios europeos el origen y la evolución de la Ley de Bioterrorismo de Estados Unidos. En este encuentro participó también el Presidente de la Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria del Parlamento Europeo<sup>317</sup>. Actualmente ningún Estado de la Unión Europea tiene legislado ningún requisito en materia

---

<sup>315</sup> International Food Standard (IFS): <https://www.ifs-certification.com/index.php/es/standards/2816-ifs-food-es>; British Retail Consortium (BRC): <https://www.brcglobalstandards.com/brc-global-standards/food-safety/food-safety-issue-8/> consultados el 11 de junio de 2020.

<sup>316</sup> La legislación de seguridad alimentaria europea se centra en la gestión de riesgos desde el punto de vista del APPCC (Análisis de Peligros y Puntos de Control Crítico), basado en contaminaciones accidentales, pero no se hace referencia a las contaminaciones intencionadas o al terrorismo alimentario.

<sup>317</sup> “Bruselas acoge al Grupo Food Defese Soluciones”, Revista alimentaria, Noticia, disponible en: <https://www.revistaalimentaria.es/vernoticia.php?volver=&noticia=bruselas-acoge-al-grupo-food-defese-soluciones>, consultado el 11 de junio de 2020.

de Food Defense y si bien la UE es modélica en la prevención de riesgos y garantías de calidad y seguridad en los alimentos, desde el punto de vista legislativo aún no ha tomado conciencia de la importancia de los requerimientos en materia de prevención frente a los ataques intencionados en la cadena agroalimentaria. De hecho, en la agenda de partidos políticos españoles, como el Partido Popular, se ha introducido esta idea. Por ejemplo, en marzo de 2017, senadores del PP de la Comisión de Agricultura, Pesca y Alimentación mantuvieron una reunión para estudiar la posibilidad de elaborar una normativa europea modelo a fin de buscar una protección a la cadena agroalimentaria frente a ataques intencionados. Si a estas iniciativas se suman las de otros partidos del Europarlamento, es probable que en poco tiempo la Unión Europea desarrolle una normativa común, mediante Reglamento o Directiva, sobre Estrategias de Defensa Alimentaria ante ataques bioterroristas.

#### 2.4 LA POBREZA Y SU INDENCIA EN EL ACCESO A LOS ALIMENTOS: EL COMERCIO INTERNACIONAL DE ESPECULACIÓN ALIMENTARIA COMO AGRAVANTE

La pobreza es considerada como uno de los nuevos riesgos o amenazas a la paz y la seguridad internacionales. Las estrategias de Estados<sup>318</sup>,

---

<sup>318</sup> En la Estrategia de Seguridad Nacional de España que se aprobó en 2013 se consideraba como un factor potenciador de los riesgos y amenazas a la seguridad la pobreza, la desigualdad, los extremismos, los desequilibrios demográficos y el uso nocivo de las nuevas tecnologías. En la nueva Estrategia de Seguridad Nacional de 2017 no se hace tal referencia, ni siquiera la pobreza se incluye como "Amenazas y desafíos que se desarrollan en los espacios comunes globales", lo que sí se afirma en la nueva Estrategia es que la concepción de la seguridad española "incorpora dimensiones humanas como el respeto de los derechos fundamentales y la protección frente a la enfermedad y la pobreza". También se hace referencia a África Subsahariana como una zona de especial vulnerabilidad por tener "elevados niveles de pobreza, debilidad institucional y fragmentación social", así como por la proliferación de Estados frágiles. En relación a los desafíos que se desarrollan en los espacios comunes globales, menciona al cambio climático y sí que dedica un párrafo a la inseguridad alimentaria como una consecuencia negativa del aumento de las temperaturas globales. Véase: Estrategia de Seguridad Nacional 2017, ESN2017, Presidencia del Gobierno, 2017, pp.34, 46,75.

informes y resoluciones de Organizaciones<sup>319</sup> u organismos internacionales<sup>320</sup> así la vienen tomando en consideración.

En la medida en que la erradicación de la pobreza se sitúa entre uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Asamblea General, y en atención a que la paz, la seguridad y el desarrollo están íntimamente relacionados, podemos afirmar que la pobreza se constituye como una amenaza para la seguridad humana de las personas y un riesgo para la paz y seguridad internacionales<sup>321</sup>. Basta recordar, por ejemplo, que en el marco de Naciones Unidas el informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas y los Desafíos Internacionales, que lleva por título “Un

---

<sup>319</sup> Por ejemplo, el artículo 2 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos establece que los propósitos esenciales de la Organización son, entre otros: [...] g) *Erradicar la pobreza crítica, que constituye un obstáculo al pleno desarrollo democrático de los pueblos del Hemisferio*. En el sistema de seguridad regional de la OEA, la “Declaración sobre Seguridad de las Américas”, emitida tras la Conferencia Especial sobre Seguridad de 2003, reconoció que la seguridad de los Estados del hemisferio era afectada al mismo tiempo por amenazas tradicionales y otras “no tradicionales” entre las que identificó: -Amenazas “duras” a la seguridad: el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas. -Amenazas de origen social: *la pobreza extrema* y la exclusión social de amplios sectores de la población que también afectan la estabilidad y la democracia. -Amenazas provenientes de la naturaleza y la salud: los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medioambiente. -Amenazas generadas por crimen organizado: la trata de personas. -Amenazas provenientes de las tecnologías de la información y comunicaciones: los ataques a la seguridad cibernética. -Amenazas del transporte de productos peligrosos: La posibilidad de daños masivos en el caso de un accidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos. -Amenazas por eventuales posesiones de armas de destrucción masiva en manos de particulares o terroristas. Véase: Declaración sobre Seguridad en las Américas, OEA/Ser.K/XXXVIII, 28 octubre 2003. En parecidos términos: SOTO MUÑOZ D., “La Nueva Dimensión de la Seguridad Internacional y Hemisférica”, *Revista Política y Estrategia*, N° 113, 2009, p.129.

<sup>320</sup> En 1994, el PNUD, en su Informe sobre el Desarrollo Humano acuñó por vez primera el término seguridad humana, que abarca toda amenaza contra el individuo, *desde la pobreza*, la marginación, la tortura o la violación hasta los atentados contra su dignidad, libertad o derechos. Véase: PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 1994, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Op.Cit.*

<sup>321</sup> Institute for International Cooperation (IFIC), “Poverty Reduction and Human Security”, by Japan International Cooperation Agency (JICA), 2006, pp.1-19.

mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”<sup>322</sup>, de 2004, menciona seis grupos de amenazas que preocupan en el plano internacional, entre las que cita a la pobreza<sup>323</sup>.

El discurso sobre la pobreza como una nueva amenaza a la paz y seguridad internacionales se ha venido manteniendo en el marco institucional de Naciones Unidas, sobre todo desde la década de los noventa. Por ejemplo, en septiembre de 2017, el Secretario General de Naciones Unidas pronunció un discurso ante la Asamblea General, en el que hacía referencia a las nuevas amenazas a la seguridad internacional, entre las que incluía “el aumento de la desigualdad y la pobreza extrema”, como factores que socavan los “cimientos de la sociedad y el pacto social”<sup>324</sup>.

Durante la década de los noventa, progresivamente se introduce un nuevo consenso internacional sobre el desarrollo y la cooperación para el desarrollo, según el cual ambos deben orientarse hacia la reducción de la pobreza, que se conforma como un requisito para la paz y la seguridad internacionales<sup>325</sup>. Estas metas de desarrollo, como indica SANAHUJA, se ajustaban a una lógica de “egoísmo responsable”, en la medida en que promovían la estabilidad política, la seguridad, la preservación del medio ambiente, o el control de las migraciones globales, entre otras cuestiones, y esto repercutía positivamente en la seguridad de los Estados más desarrollados<sup>326</sup>.

De hecho, actualmente, la eliminación de la pobreza es un importante punto de encuentro entre las preocupaciones por la paz y seguridad

---

<sup>322</sup> UN Doc., A/59/565, 2 de diciembre de 2004.

<sup>323</sup> *Ibidem*, p.12.

<sup>324</sup> Véase Discurso ante la Asamblea General de António Guterres: <https://www.un.org/sg/es/content/sg/speeches/2017-09-19/sgs-ga-address> consultado el 12 de junio de 2020.

<sup>325</sup> BERMÚDEZ L., “Nuevas amenazas a la paz y seguridad internacionales”, *Revista Estudios Político Militares* 1.2, pp.95-96.

<sup>326</sup> SANAHUJA PERALES J.A., “Seguridad, desarrollo y lucha contra la pobreza tras el 11-S: los Objetivos del Milenio y la “securitización” de la ayuda”, *Documentación social*, Nº 136, 2005 (Ejemplar dedicado a: Los objetivos del Desarrollo del Milenio), Madrid, 2005, p.32.

internacionales y la agenda internacional del desarrollo<sup>327</sup>. Especial relevancia se le otorga a la erradicación de la pobreza como uno de los nuevos Objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible; en especial, la Asamblea General considera que la Agenda es un instrumento para fortalecer la paz universal dentro de un concepto más amplio de la libertad y, en este marco, reconoce expresamente que “la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, es el mayor desafío a que se enfrenta el mundo y constituye un requisito indispensable para el desarrollo sostenible”<sup>328</sup>.

#### 2.4.1. POBREZA Y DIFICULTADES PARA EL ACCESO A LOS ALIMENTOS

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 alimentaria<sup>329</sup>, 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 hambre<sup>330</sup>.

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

---

<sup>327</sup> MESA M, “Seguridad, desarrollo y objetivos del Milenio”, Fundación Carolina /Siglo XXI, CEIPAZ, 2006, pp. 119-130.

<sup>328</sup> UN Doc., A/RES/70/1, 21 de octubre de 2015, preámbulo.

<sup>329</sup> 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.

<sup>330</sup> “Un Programa de Paz”, contenido en las Resoluciones A/47/277 y S/24111 de 17 de junio de 1992, p. 4.

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 disponibles<sup>331</sup>. Según SEN, el problema de la seguridad alimentaria no se centraría tanto en la disponibilidad de alimentos sino en el efectivo acceso a los mismos por parte de la población vulnerable. 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. El análisis basado únicamente en la disponibilidad de alimentos con frecuencia dio lugar a políticas que exacerbaron el problema, como la negativa de las autoridades coloniales en Bengala a permitir las importaciones de alimentos. En este sentido, estamos de acuerdo con SEN y consideramos que la disponibilidad de alimentos, en conjunto, no es suficiente, aunque sí necesaria, como primer paso, para garantizar la seguridad alimentaria básica de la población.

Datos oficiales demuestran que el hambre crece entre los Estados en desarrollo y también entre las bolsas de pobreza incluidas en los Estados 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 alimentos<sup>332</sup>.

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

---

<sup>331</sup> 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 12 de junio de 2020.

<sup>332</sup> 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”, *Op.Cit.*, p.1.

seguridad alimentaria<sup>333</sup>. 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 urbanas<sup>334</sup>.

#### 2.4.2. EL HAMBRE COMO ELEMENTO PERPETUADOR DE LA POBREZA

La inseguridad alimentaria, el hambre y la pobreza rural son generalmente el resultado del desequilibrio que caracteriza el actual proceso de desarrollo. Hay abundantes estudios que afirman que el hambre es causa de la pobreza extrema. Sin embargo no siempre se comprende bien que la pobreza es a su vez causa del hambre, ya que el no adquirir alimentos, en cantidad suficiente, afecta de diferentes formas a la capacidad de las personas para escapar de la pobreza<sup>335</sup>. Por ejemplo, la no ingesta de alimentos suficientes reduce la capacidad para desarrollar actividades físicas, por lo que disminuye el potencial productivo en el trabajo; menoscaba la capacidad de las personas para desarrollar su pleno potencial intelectual, retrasa el crecimiento y reduce la capacidad cognitiva de los niños, limitando su asistencia a la escuela y el rendimiento escolar; provoca perjuicios a largo plazo en la salud, con índices más altos de enfermedad y muerte prematura; las madres no bien alimentadas durante el embarazo darán a luz a niños con insuficiencia ponderal, los cuales empiezan a vivir con desventaja respecto de los que sí han nacido de madres que no han padecido hambre; en definitiva, el hambre de la población contribuye en conjunto a la inestabilidad social y política que mina aún más la capacidad del gobierno para reducir la pobreza<sup>336</sup>.

---

<sup>333</sup> FAO, "Trabajo Estratégico de la FAO para reducir la Pobreza Rural", Roma, 2017, p.4.

<sup>334</sup> 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.

<sup>335</sup> FAO: "La reducción de la pobreza y el hambre: la función fundamental de la financiación de la alimentación, la agricultura y el desarrollo rural", Documento preparado para la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo Monterrey, México, 18-22 de Marzo de 2002.

<sup>336</sup> Véase: WFP, "Winning the Peace: Hunger and Instability", World Food Program USA, Washington, D.C., 2017, p.29.

### 2.4.3. CRECIMIENTO ECONÓMICO INCLUSIVO

Nos podemos preguntar qué se puede hacer ante esta situación, más allá de la ayuda al desarrollo. ¿Sería efectivo el crecimiento económico de un Estado para reducir la pobreza? Nuestra respuesta es sí y no. Nos explicamos a continuación.

No todos los tipos de crecimiento económico son eficaces para reducir el hambre y la pobreza. Las personas muy pobres, que normalmente suelen tener problemas de acceso a la educación y sus habilidades potenciales no han sido desarrolladas, no pueden participar en los procesos de crecimiento que generan empleo en unas condiciones de igualdad respecto de aquellas personas que sí han recibido una educación y unos conocimientos especializados.

Por ejemplo, es probable que el crecimiento económico originado por una explotación de recursos que generen un volumen considerable de capital, como es el caso de los minerales o del petróleo, tenga muy pocos vínculos directos con los pobres o que estos vínculos sean muy tenues. De este modo, si hay crecimiento económico pero desigualdad en la distribución de los activos, como capital, salud, educación, tierras, etc., más difícil es para los pobres mejorar su situación y sus avances son más lentos para reducir el hambre.

Es el llamado crecimiento económico inclusivo<sup>337</sup> 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. En

---

<sup>337</sup> Acorde a los Objetivos de Desarrollo Sostenible; en concreto a los números 1 (poner fin a la pobreza), 2 (poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria), 16 (promover sociedades, justas, pacíficas e inclusivas).

esto fue experto el gobierno de Lula Da Silva en Brasil que consiguió sacar de la pobreza a 28 millones de personas en tan sólo 8 años, mediante el llamado Programa Hambre Cero.

Los programas de protección social proporcionan un alivio inmediato a las más personas más vulnerables y generan beneficios a largo plazo, ya que permiten una gran participación de los pobres en el proceso de crecimiento económico gracias a un mejor acceso por parte de los pobres a la educación, a la salud y por supuesto a los alimentos, lo cual amplía y fortalece el potencial humano de estas personas para trabajar y ser productivos. Los programas de protección social producen empleo, mejoran los salarios y favorecen el reparto equitativo de los ingresos, hechos que hacen progresar a los países. Por ejemplo, el Programa Hambre Cero y el programa Bolsa Familia en Brasil fueron fundamentales para lograr un crecimiento inclusivo. La Bolsa Familia lo que hacía era transferir rentas económicas mensuales directamente a las mujeres de las familias pobres a cambio de que enviaran a sus hijos a la escuela y tuvieran las tarjetas de vacunación al día. A su vez, el Programa Hambre Cero invirtió en la agricultura para aumentar la producción local y se centró en reactivar el mercado local de alimentos gracias a la agricultura familiar. De hecho el gobierno compraba productos directamente a los agricultores familiares, motivándolos a producir, para luego abastecer con estos alimentos a las instituciones de la red de protección social o destinarlos al consumo de la población, fijando precios justos y estables. A este programa se le denominó Programa de Adquisición de Alimentos, que partía de la idea de que los pequeños agricultores formaban parte de la solución. Estos programas hicieron crecer la economía del Estado y redujeron la desigualdad de ingresos de forma significativa. Entre 2000 y 2012 el ingreso medio de los más pobres de la población creció tres veces más rápido que el del 20% de los más ricos<sup>338</sup>.

---

<sup>338</sup> Para la información sobre un estudio detallado del caso de Brasil y el crecimiento económico inclusivo mediante el Programa Hambre Cero, véase: FILLLOL MAZO A., "Estudio comparativo entre políticas de protección social para la seguridad alimentaria en Brasil y Níger", Proyecto de Investigación S.A.R.A.O, 2014, disponible en: <http://resilienciaenafricaoeste.blogspot.com/2014/10/investigacion-sarao-estudio-comparativo.html> consultado el 12 de junio de 2020.

#### 2.4.4. LA VOLATILIDAD DE LOS PRECIOS DE LOS ALIMENTOS Y LA ESPECULACIÓN

Si bien es cierto que las personas pueden no tener acceso a los alimentos por diferentes motivos, incluso cuando hay disponibilidad física de alimentos en conjunto, la dinámica internacional del comercio de alimentos y la economía de mercado han sido mencionadas como elementos que no garantizan la compra, por parte de todos, de los alimentos básicos<sup>339</sup>.

En este sentido, MARTÍN LÓPEZ, argumenta que “el comercio internacional mantiene una estrecha relación con la seguridad alimentaria, ya que la crisis alimentaria de 2008 debida a la subida del precio de los alimentos básicos<sup>340</sup> lo puso de manifiesto”. Según MARTÍN LÓPEZ, “las políticas de restricción a las exportaciones que muchos Estados decretaron ampliaron los efectos de esta subida y condujeron a revueltas y al incremento del hambre”. Esta escalada de precios, que provocó revueltas, “motines del hambre”<sup>341</sup>, en Haití, Pakistán, Guinea, México, Marruecos, Senegal, y Bangladés, entre otros.

En el mismo sentido, SUMPSI VIÑAS considera que la fuerte volatilidad de los precios de los alimentos constituye un problema que preocupa a la comunidad internacional por su repercusión en la crisis

---

<sup>339</sup> 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 común o público y no sólo exclusivamente como un bien privado sujeto a las reglas del mercado y comercio. Véase: 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.

<sup>340</sup> Entre las causas de las subidas de los precios de los alimentos se han venido señalando: la subida de los precios del petróleo, la creciente orientación de los cereales y oleaginosas a la producción de agrocombustibles y la especulación en mercados de futuros con los alimentos básicos, convertidos en meros “activos” cuyas expectativas de precios se crean artificialmente alimentando burbujas financieras de las que obtener beneficios.

<sup>341</sup> MARTÍN LÓPEZ M.A., “El derecho a la alimentación ante los riesgos del futuro”, *Araucaria, Op.Cit.*, pp.302-304.

alimentaria global”<sup>342</sup>. Según SUMPSI, “temas tan aparentemente alejados de la agricultura y la alimentación como la crisis inmobiliaria, la crisis energética, la especulación financiera o el cambio climático afectan a la seguridad alimentaria mundial, y por tanto es necesario crear grupos multidisciplinares de expertos de alto nivel y redes de instituciones de investigación para mejorar el conocimiento de este tipo de crisis, tanto en sus causas como en sus remedios y políticas a seguir para evitar o superar tales crisis”<sup>343</sup>.

La globalización de los mercados y de la economía mundial sin haber establecido mecanismos de seguimiento<sup>344</sup> o de coordinación, ni unas reglas de juego en materia de comercio internacional agrario, revelan la necesidad de reconsiderar la arquitectura institucional y la gobernanza global de la alimentación<sup>345</sup>. Se deberían alcanzar también acuerdos para la posible creación de reservas globales de semillas<sup>346</sup>. Tampoco contamos con instrumentos financieros que reaccionen de inmediato ante los efectos más apremiantes de una crisis alimentaria como la acaecida en 2008. En Naciones Unidas podemos encontrar distintos instrumentos financieros para reaccionar ante desastres naturales o humanitarios pero

---

<sup>342</sup> SUMPSI VIÑAS J.M., “La volatilidad de los mercados agrarios y la crisis alimentaria mundial”, en INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS, *Seguridad Alimentaria y Seguridad Global*, Cuadernos de Estrategia 161, Ministerio de Defensa, 2013, pp. 159-186.

<sup>343</sup> *Ibidem*, p.168.

<sup>344</sup> Los precios de los productos agrícolas son un indicador de los cambios en la oferta y la demanda, y como tales, pueden detectar condiciones anormales que deben llamarse la atención. La supervisión de los precios respalda el buen funcionamiento de los mercados internacionales y nacionales mediante el suministro de información de mercado oportuna y transparente, y constituye una base para las estrategias de toma de decisiones basadas en la evidencia y la seguridad alimentaria.

<sup>345</sup> Para una mayor información sobre este asunto véase: MARTÍN LÓPEZ M.A., “La relación entre el derecho a la alimentación y el comercio de productos agrícolas. Reflexiones a partir de la crisis alimentaria”, *Revista electrónica de estudios internacionales (REEI)*, N°19, 2010.

<sup>346</sup> Actualmente existe un Banco Mundial de Semillas, también llamado como “la Bóveda del Fin del Mundo”, pero es gestionado por el ministerio de Agricultura y Alimentación de Noruega -administrador de esta instalación propiedad del gobierno noruego-, ya que este Banco de Semillas se sitúa en isla de Spitsbergen (en el Ártico) cuya soberanía pertenece a Noruega. Si bien esto es un gran avance, con aportaciones de otros Estados, deberían alcanzarse, sobre estos temas, acuerdos de gestión y administración por la comunidad internacional institucionalizada en su conjunto.

no hay fijados este tipo de instrumentos cuando el factor que provoca la crisis alimentaria es un shock en el mercado con el correlativo aumento de los precios de los alimentos. De hecho, ya en el G-20 se tuvo en consideración el tema de la volatilidad de los precios en los mercados agrarios y su repercusión en la crisis alimentaria global<sup>347</sup> y hubo un tímido avance mediante la creación en 2011, junto con la FAO, de un sistema de información de los mercados agrícolas, denominado SIMA, para conseguir un seguimiento de los mismos y reducir la incertidumbre en los mercados y en los precios de los alimentos<sup>348</sup>.

Especial vulnerabilidad presenta la población más pobre al aumento del precio de productos básicos alimentarios<sup>349</sup>. Las personas pobres que, en condiciones normales de mercado, pueden comer lo suficiente, pueden

---

<sup>347</sup> El 23 de junio de 2011, un G20 agrícola fijó por primera vez el objetivo de volver más seguros los mercados bursátiles de materias primas agrícolas mediante un conjunto de medidas: -aumentar la producción y la productividad agrícolas, a través de una iniciativa internacional de investigación para el mejoramiento del trigo; -mejorar la información y la transparencia de los mercados agrícolas gracias a un nuevo sistema de información (AMIS en inglés); -reducir los efectos de la volatilidad de precios para los países más vulnerables; -regular los mercados financieros, en particular en lo relativo a los mercados de los derivados de materias primas. Véase: ACTION PLAN ON FOOD PRICE VOLATILITY AND AGRICULTURE, Meeting of G20 Agriculture Ministers, Paris, 22 and 23 June 2011, disponible en: <http://www.oecd.org/site/agrfcn/48479226.pdf> consultado el 12 de junio de 2020.

<sup>348</sup> LOPEZ MARTÍN M.A., "El sometimiento de la especulación al derecho a la alimentación", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, N°22, 2011, p.12.

<sup>349</sup> La volatilidad, en particular las alteraciones del precio de los alimentos, plantea importantes desafíos de política. Es comprensible que muchos Estados intenten proteger a sus ciudadanos de las fluctuaciones de los precios mundiales: los Estados exportadores a menudo pueden imponer barreras a las exportaciones, mientras que los importadores reducen tácticamente sus barreras. A nivel nacional, estas políticas pueden tener sentido, pero su efecto combinado, cuando se utiliza en Estados, es aumentar abruptamente la volatilidad de los precios mundiales y, por lo tanto, aumentar la vulnerabilidad de los Estados y las personas que no pueden seguir este enfoque. La reducción de la pobreza es un elemento clave en una política de seguridad alimentaria, porque los pobres gastan una gran parte de sus ingresos en adquirir alimentos, lo que los hace vulnerables a los altos precios de los alimentos. Además, muchas personas pobres obtienen gran parte de sus ingresos de la agricultura, dejándolas vulnerables a la disminución de la producción agrícola.

no poder pagar los alimentos que necesitan cuando aumentan los precios, como lo hicieron en 2008<sup>350</sup>.

En este aumento de los precios, se ha venido considerando que la especulación ha sido una de sus causas. La especulación agrícola y el correlativo aumento de los precios de los alimentos fue objeto de estudio desde 2010 en especial por el antiguo relator de Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación, DE SCHUTTER. En sus estudios muestra que una parte significativa de la volatilidad y el aumento de precios es debido a la aparición de una burbuja especulativa por parte de la entrada en el mercado de gran alcance a los inversores institucionales, como los fondos de cobertura, los fondos de pensiones y los bancos de inversión, que en general tienen poco interés en los fundamentos del mercado agrícola<sup>351</sup>. El Relator Especial emprendió trabajos sobre las causas subyacentes de la volatilidad de los precios y sus soluciones a nivel internacional y local, particularmente en el contexto de la labor del G-20 sobre la volatilidad de los precios en 2011.

La especulación tradicional en los mercados de productos agrícolas se basa en los fundamentos del mercado, sobre todo en la demanda y el suministro de cualquier producto en particular. Según la RAE, el concepto de especulación significa: “operación comercial que se practica con mercancías, valores o efectos públicos, con ánimo de obtener lucro”<sup>352</sup>. En el diccionario jurídico de *Merriam Webster* la especulación es definida como: “assumption of unusual business risk in hopes of obtaining commensurate gain”<sup>353</sup>. En definitiva, especular es asumir una

---

<sup>350</sup> GHOSH J., HEINTZ J., POLLIN R., “Speculation on Commodities Futures Markets and Destabilization of Global Food Prices: Exploring the Connections”, *International Journal of Health Services*, Volume 42, Number 3, 2012, pp. 465-483, 2012.

<sup>351</sup> DE SCHUTTER O., “Food Commodities Speculation and Food Price Crises: Regulation to reduce the risks of price volatility”, Briefing Note 02 - September 2010, disponible en: [http://www2.ohchr.org/english/issues/food/docs/Briefing\\_Note\\_02\\_September\\_2010\\_EN.pdf](http://www2.ohchr.org/english/issues/food/docs/Briefing_Note_02_September_2010_EN.pdf), consultado el 12 de junio de 2020.

<sup>352</sup> Diccionario de la Real Academia Española: <http://dle.rae.es/?id=GXWb0EB> consultado el 12 de junio de 2020.

<sup>353</sup> Diccionario Jurídico de Merriam Webster: <https://www.merriam-webster.com/dictionary/speculation> consultado el 12 de junio de 2020.

posición de riesgo en el mercado, con el objeto de obtener ganancias y de la que se supone que anticipa la evolución futura de los precios del bien o mercancía con el que se especula. A partir de ahí, no se puede negar que la especulación contribuye a la formación de los precios de los productos alimentarios. De hecho, este procedimiento siempre ha sido inherente a los mercados de materias primas agrícolas y, en general, al comercio internacional. Sin embargo, la especulación toma actualmente un aspecto y una amplitud particulares, que sin duda la convierten en una de las causas de la crisis alimentaria que afecta a muchos Estados.

Según nos cuentan TELLER y DESPRES, en su origen la especulación era indispensable para la aplicación de la cobertura que proporcionaban los contratos a término, sobre los productos alimenticios, que permitieron aplazar en el tiempo la ejecución de una transacción de compra o de venta de esta clase de productos<sup>354</sup>. Los contratos a término son un tipo de instrumento financiero derivado. A lo largo del siglo XIX, estos tipos de contratos a término se convirtieron en instrumentos financieros, negociados en los mercados a plazo, distintos de los mercados físicos de materias primas (como por ejemplo, el Chicago Board of Trade, fundado en 1848) y dotados de una cámara de compensación. El fin original de estos contratos consistía en garantizarles a vendedores y compradores potenciales de mercancías la existencia de una cobertura, es decir, una especie de seguro contra el riesgo de la volatilidad de los precios de los productos básicos.

Para que pueda entenderse mejor qué suponen los contratos a término y los instrumentos financieros derivados en el comercio agrícola, DE SCHUTTER nos cuenta el siguiente ejemplo en su estudio:

“un productor de patatas y un comprador pueden concluir un contrato para la venta y la entrega de cierta cantidad de patatas mucho antes de que una sola patata haya crecido en la tierra. El productor será parte en el contrato si cree que el precio que ofrece el agente en ese momento es mayor que el que obtendrá cuando venda las patatas reales en el

---

<sup>354</sup> TELLER M., DESPRES L., “Especulación”, en COLLART DUTILLEUL F. (Editor), BUGNICOURT J. F., (Dirección) *Diccionario Jurídico de la Seguridad Alimentaria en el Mundo*, Op.Cit., pp. 264-265.

mercado al contado. Por tanto, el vendedor tiene la seguridad de un precio fijo, y ha transferido el riesgo de una caída en el precio de las patatas al comprador. El comprador puede ser parte en el contrato quizás porque espera que el comportamiento en el mercado al contado sea exactamente el contrario, o bien puede tener con un tercero la obligación contractual de producir cierta cantidad de patatas fritas para cierta fecha, y por tanto necesita estar seguro de que dispondrá de las patatas necesarias para entonces. En cualquier caso, las expectativas son diferentes: el productor cree que los precios pueden caer a resultas de una oferta excesiva de patatas, y el comprador piensa que los precios pueden aumentar a resultas de una bajada en la oferta”<sup>355</sup>.

Así, en su origen, la especulación no era un “mal” intrínseco, sino más bien un aspecto beneficioso para los actores de la cadena alimentaria (vendedores y compradores), aunque con cautelas<sup>356</sup>. Sin embargo, los excesos de la especulación se producen debido, en particular, a una transformación en la estructura de los mercados a plazo, ya que durante los últimos diez años, los instrumentos financieros negociados en estos mercados son utilizados en su mayoría por simples inversionistas, que no son ni compradores ni vendedores potenciales de productos agrícolas. Estos inversionistas están motivados exclusivamente por los rendimientos que pueden ofrecerles estos instrumentos<sup>357</sup>. En efecto, los derivados de materias primas alimentarias son, actualmente, simples activos como otros tantos que figuran en los portafolios de los inversionistas y, de hecho, resultan ser muy solicitados y atractivos por algunos

---

<sup>355</sup> DE SCHUTTER O., “Food Commodities Speculation and Food Price Crises: Regulation to reduce the risks of price volatility”, *Op.Cit.*, p.9.

<sup>356</sup> Por ejemplo, la terrible hambruna de Bengala de 1943 se produjo en gran medida porque los comerciantes de cereales acumularon grandes cantidades de cereales en previsión de un futuro aumento de los precios. Esa acumulación sirvió para intensificar el aumento de los precios, con lo que los segmentos más pobres de la sociedad quedaron privados del acceso a estos los alimentos.

<sup>357</sup> Tomemos el caso de Armajaro Holdings, un fondo de inversión de Londres. En julio de 2010, los precios del cacao fueron más altos que nunca en 32 años. Armajaro compró el 7% de la producción mundial de cacao por mil millones de dólares. Esperaba provocar un aumento continuo de los precios del cacao, con el fin de obtener un máximo de ganancias gracias a este movimiento especulativo. VARGAS M., CHANTRY O., “Navegando por los meandros de la Especulación Alimentaria”, OCD, Cátedra UNESCO de sostenibilidad, 2011, p. 9.

fondos especulativos (como los *hedge funds*)<sup>358</sup>. El problema es que estas inversiones suelen no dirigirse a un fin productivo en sí mismo sino que en la mayoría de los casos van destinadas a la compra o adquisición de productos, sin más, con el fin de obtener ganancias<sup>359</sup>, sin pensar en las repercusiones que puede tener el aumento del precio de los alimentos en el mercado. Según MARTÍN LÓPEZ, “considerar que un inversor individual pueda llegar a ser un especulador no es lógico, probablemente, solo tenga un interés económico y se alegre de los beneficios que obtenga, independientemente del efecto que causen”<sup>360</sup>. Otra preocupación que se suma a ello es la compra masiva de tierras cultivables en Estados del Tercer Mundo por parte de inversores y Estados industrializados con fines no alimentarios.

Este entusiasmo por los derivados de materias primas alimentarias se explica por la tendencia actual al alza de los precios de los productos agrícolas, que es una consecuencia inevitable de su escasez y del aumento de la población mundial, además de ser muy requeridos para los biocombustibles. La magnitud del fenómeno es tal que en el curso de la última década, los fondos invertidos en estos instrumentos se multiplican por veinte. Esta financiación de los mercados a plazo amplifica considerablemente el alza de los precios de los productos agrícolas subyacentes y provoca una volatilidad de sus precios<sup>361</sup>.

Esta situación fue puesta de manifiesto también por el Papa Francisco, en 2014, cuando visitó por primera vez la sede de la FAO. En su discurso afirmó que: “la lucha contra el hambre y la desnutrición se ve obstaculizada por la «prioridad del mercado» y por la «preeminencia de la

---

<sup>358</sup> ORLÉAN A, “De l'euphorie à la panique: penser la crise financière”, Editions de la rue d'Ulm, Collection du CEPREMAP n°16, 2009, p.54.

<sup>359</sup> MARTÍN LÓPEZ M.A., “El sometimiento de la especulación al derecho a la alimentación”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, Op.Cit., p.8.

<sup>360</sup> *Ibidem*.

<sup>361</sup> GÉRONIMI V., MATHIEU L., TARANCO A., “Les cours internationaux des produits agricoles: tendances et Cycles”, en BOUSSARD J.M., et DELORME H., *La régulation des marchés agricoles internationaux: Un enjeu décisif pour le développement*, L'Harmattan, 2007, pp.25-27.

ganancia», que han reducido los alimentos a una mercancía cualquiera, sujeta a especulación, incluso financiera”<sup>362</sup>.

En este sentido, hay que reconocer que las instituciones de los Estados Unidos han sido activas y han tomado medidas para poner freno a la excesiva especulación. Por ejemplo se han emprendido, en 2010, algunas iniciativas para limitar las intervenciones de los *hedge funds* en los mercados de productos derivados y para prohibir las intervenciones en estos mercados cuando no exista la intención de entregar físicamente la materia prima subyacente. En octubre de 2011, la *Commodity Futures Trading Commission* (CFTC), que regula los mercados a término en Estados Unidos, decidió limitar las posiciones especulativas<sup>363</sup>.

También en 2016 hubo en Suiza una iniciativa socialista sobre la Especulación Alimentaria que exigía que Berna prohibiera a los actores del mercado suizo invertir en instrumentos financieros relacionados con productos básicos y productos alimenticios. Aunque finalmente el Consejo Federal y el Parlamento rechazaron el texto<sup>364</sup>.

La Comisión Europea también viene mostrando atención sobre el mercado de productos básicos en general y sobre los precios de los alimentos y la seguridad de abastecimiento de alimentos en particular<sup>365</sup>, tomando como objetivo: la seguridad del abastecimiento de alimentos y la necesidad de un aumento de la transparencia en los mercados de derivados agrícolas. En este sentido considera que “cierto grado de variabilidad es parte intrínseca de los mercados agrícolas pero la volatilidad excesiva no

---

<sup>362</sup>Visita del Santo Padre Francisco a la sede de la FAO, con motivo de la II Conferencia Internacional Sobre Nutrición, Discurso a la plenaria de la conferencia: [https://w2.vatican.va/content/francesco/es/speeches/2014/november/documents/papa-francesco\\_20141120\\_visita-fao.html](https://w2.vatican.va/content/francesco/es/speeches/2014/november/documents/papa-francesco_20141120_visita-fao.html), consultado el 13 de junio de 2020.

<sup>363</sup> UN Doc., “Informe de la secretaría de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo”, Nueva York y Ginebra, 2011, p.139.

<sup>364</sup> “La spéculation sur les denrées alimentaires soumise aux Suisses”, 2016: <https://www.rts.ch/info/dossiers/2016/votations-federales-du-28-fevrier/speculation-alimentaire/7412016-la-speculation-sur-les-denrees-alimentaires-soumise-aux-suissees.html> consultado el 13 de junio de 2020.

<sup>365</sup> Como por ejemplo en: COM (2009) 591 “Mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria en Europa” y COM (2010)127 “Un marco estratégico de la UE para ayudar a los países en vías de desarrollo a enfrentarse a los retos relativos a la seguridad alimentaria”.

beneficia ni a los productores ni a los consumidores”<sup>366</sup>. La Comisión ha creado un Foro de Alto Nivel para la Mejora del Funcionamiento de la Cadena Alimentaria. Aunque este no se ocupa de la volatilidad de los precios propiamente dicha, sí controla la transmisión de las tendencias de los precios a través de la cadena de abastecimiento, examinando las relaciones entre empresas, la competitividad de la industria alimentaria, la logística agroalimentaria y la herramienta de control de los precios de los alimentos<sup>367</sup>. Asimismo, la Comisión considera que “dado que la actuación unilateral de ciertos gobiernos es otro factor que puede afectar a los mercados físicos y originar volatilidad en los precios, es preciso mejorar la gobernanza y el diálogo internacional en este campo”<sup>368</sup>. Sin embargo, la restricción propiamente de la especulación en los precios de productos alimenticios y otros derivados de materias primas no ha sido un tema sobre el que el Parlamento Europeo, la Comisión Europea y la Autoridad Europea de Valores y Mercados se hayan pronunciado concretamente o adoptado medidas efectivas.

En definitiva, y como conclusión a este epígrafe, podemos pensar que la variación de los precios de los alimentos es otra gran causante de inseguridad alimentaria. La subida de los precios de los alimentos, especialmente de los alimentos básicos (trigo, arroz y maíz) impactan directamente sobre las economías familiares y sobre las personas más pobres<sup>369</sup>. El juego del libre mercado y la especulación financiera son en la actualidad los detonantes de estas subidas y por tanto de las últimas grandes crisis alimentarias que han sufrido las regiones de África del Este en los años 2008 y 2011.

Regular la especulación sobre las materias primas agrícolas supone dos tipos de esfuerzos. En primer lugar, una mayor transparencia de los instrumentos financieros derivados y de los mercados a término que, por

---

<sup>366</sup> COM (2011) 25 final, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones abordar los retos de los mercados de productos básicos y de las materias primas, Bruselas, 2.2.2011, p.6.

<sup>367</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>368</sup> *Ibidem*, p. 11.

<sup>369</sup> Véase: ORTIZ I., CHAI J., CUMMINS M., “Escalating Food Prices: The Threat to Poor Households and Policies to Safeguard a Recovery for All”, *SSRN Electronic Journal*, 2011.

el momento, son débilmente supervisados por los reguladores financieros. En segundo lugar, la regulación requiere del establecimiento de medidas concretas y armonizadas para el conjunto de los mercados, que limiten la toma de posiciones estrictamente financieras, es decir, aquellas que están desprovistas de una intención de entregar los productos alimentarios.

## 2.5 EL ACAPARAMIENTO DE TIERRAS Y SU INCIDENCIA EN LA SEGURIDAD ALIMENTARIA COMO UN NUEVO RIESGO PARA LA PAZ Y SEGURIDAD INTERNACIONALES<sup>370</sup>

En torno a 2.500 millones de propietarios de tierra comunitaria dependen directamente de sus tierras para su alimento. Su seguridad humana está condicionada al reconocimiento y la protección del derecho comunitario a sus tierras. Los pueblos indígenas y las comunidades locales del mundo lo saben muy bien. Los acaparamientos de tierras por empresas extranjeras, con fines ajenos a la seguridad alimentaria, pueden sacrificar esta forma de vida y afectar negativamente la seguridad humana de las personas<sup>371</sup>. Por tanto, los acaparamientos de tierras que tienen consecuencias negativas para la población local se constituyen como un riesgo para la seguridad humana<sup>372</sup> y asimismo como un potenciador de los riesgos y amenazas a la paz y seguridad internacionales.

---

<sup>370</sup> Parte la información contenida en este apartado titulado “El acaparamiento de tierras y su incidencia en la seguridad alimentaria como un nuevo riesgo para la paz y seguridad internacionales” ha sido objeto de previa publicación por la autora presente. En concreto se ha publicado en: FILLLOL MAZO, A., “El Acaparamiento de Tierras por Empresas Multinacionales y la Seguridad Alimentaria”, 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, pp. 273-288.

<sup>371</sup> GRAMMENOS M., “Peace, Security, Land and Sustainable Development”, Global Land Outlook Working Paper, United Nations Convention to Combat Desertification, 2017, pp.12-14; INICIATIVA PARA LOS DERECHOS Y RECURSOS, INFORME ANUAL 2016-2017, “Del riesgo y el conflicto a la paz y la prosperidad: La Urgencia de Garantizar los Derechos Comunitarios sobre la Tierra en un Mundo Turbulento”, Washington, DC, 2017, p.13.

<sup>372</sup> Véase: DELL'ANGELO J., D'ODORICO P., RULLI M<sup>a</sup>.C., “Threats to sustainable development posed by land and water grabbing”, *Current Opinion in Environmental Sustainability*, Volumes 26–27, ScienceDirect, 2017, pp.120-128.

Debido a la crisis financiera y al aumento del precio del petróleo, cada vez más la agenda de la seguridad energética y los motivos puramente económicos han entrado en acción como causa de los llamados acaparamientos de tierras. Invertir en tierras y en concreto en el sector agroalimentario, con la producción de biocombustibles, ha pasado a ser de hecho un interés en las estrategias de las grandes empresas, en detrimento de la utilización de la tierra para fines propiamente alimentarios. Estos acaparamientos se suelen caracterizar por el bajo nivel de transparencia, la vulneración del consentimiento libre y previo de las comunidades afectadas y la ignorancia de las repercusiones sociales y ambientales sobre el territorio del Estado de acogida. Las consecuencias que sobre la seguridad alimentaria de la población local tienen los acaparamientos de tierras por las empresas son múltiples<sup>373</sup>.

El objetivo general que se pretende con este apartado es analizar la incidencia negativa que pueden tener los acaparamientos de tierras llevados a cabo por las empresas multinacionales sobre la seguridad alimentaria de la población local del Estado que acoge la inversión. El objetivo específico es analizar el marco jurídico internacional que regula a los acaparamientos de tierras y ofrecer algunas recomendaciones al respecto.

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 un país a otro, una región a otra, e incluso entre comunidades de un mismo territorio. Además de los factores que ya conocemos, como son los conflictos violentos, el cambio climático, la inestabilidad política, la pobreza, el aumento de los precios de alimentos básicos y la

---

<sup>373</sup> Véase: COSTAMAGNA F., “Agriculture in Developing Countries between Local Rural Development Policies and International Models of Land Grabbing”, *Imagining cultures of cooperation: Universities networking to face the new development challenges*, Department of Law, University of Turin, Italy, 2014.

especulación<sup>374</sup>, etc., se incorporan nuevos elementos como la irrupción de la biotecnología, la mayor demanda de los biocombustibles, o el acaparamiento de tierras, que hacen que la inseguridad alimentaria se agrave y sea una amenaza compleja de abordar.

Actualmente, el acaparamiento de tierras, o *land grabbing* por su denominación en inglés, se presenta como un factor de inseguridad alimentaria, como veremos posteriormente. Paradójicamente sus negativas consecuencias van a afectar más a la seguridad alimentaria de aquellos Estados en desarrollo que hayan venido presentando crisis alimentarias periódicas -que son los que curiosamente presentan un mayor índice de “acaparamiento de tierras”-<sup>375</sup>.

### 2.5.1. ENTENDIENDO EL ACAPARAMIENTO DE TIERRAS

También conocido como “*Foreign Direct Investment*” (FDI, por sus siglas en inglés), 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 “acaparado” asciende a millones de hectáreas y continúa creciendo de un modo apabullante. 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 y el uso de fertilizantes y/o pesticidas químicos para alcanzar altos grados de productividad, a costa de los perjuicios al ecosistema agrícola

---

<sup>374</sup> Véase para más información: 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.

<sup>375</sup> Actualmente África subsahariana y Asia occidental son las regiones que presentan un mayor número de personas que padecen hambre. En especial los países en desarrollo, y en concreto la población rural, son los más afectados por la inseguridad alimentaria. 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.1.

local. Sin olvidar, claro está, que los acaparamientos de tierras agrícolas también constituyen acaparamientos de agua<sup>376</sup>.

Sin embargo, el fenómeno del acaparamiento de tierras es complejo y no se podría resumir con una simple definición o concepto; por ello, para su mejor entendimiento, y coincidiendo con la postura del profesor ZAMORA CABOT, vamos a utilizar el enfoque de la economía política. Desde esta perspectiva, el acaparamiento de tierras es esencialmente una acumulación de control. En este sentido, el acaparamiento se refiere al acopio de poder para controlar la tierra y otros recursos asociados, como el agua, los minerales o los demás recursos naturales, con el fin de dominar los beneficios de su utilización; esto es, “para fijar o consolidar formas de acceso a la riqueza vinculadas a la tierra”<sup>377</sup>.

Este proceso se suele caracterizar por: -el bajo nivel de transparencia; -la vulneración del consentimiento libre, previo e informado de las comunidades afectadas y -la ignorancia de las repercusiones económicas, sociales y ambientales en el territorio objeto de la inversión.

Se cuenta también con dificultades para obtener cifras exactas en relación a la cantidad de tierras “acaparadas” debido,

---

<sup>376</sup> El acaparamiento de tierra 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. Véase: 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; YACCOUB C., “Agua y Ecología Política: El extractivismo en la agroexportación, la minería y las hidroeléctricas en Latinoamérica”, *Abya-Yala*, 2015; THEESFELD I., “From Land to Water Grabbing: A Property Rights Perspective on Linked Natural Resources”, *Ecological Economics*, vol. 154(C), 2018, pp.62-70; ADAMS E.A., KUUSAANA E.D., AHMED A., CAMPION B.B., “Land dispossessions and water appropriations: Political ecology of land and water grabs in Ghana”, *Land Use Policy*, Volume 87, September 2019.

<sup>377</sup> ZAMORA CABOT F.J., “Acaparamiento de tierras (land grabbing) y empresas multinacionales: el caso mubendneumann”, *Papeles el tiempo de los derechos*, 2013, pp5-6.

principalmente, a la opacidad que rodea a los contratos de compra-venta o arrendamiento y a la falta de información proporcionada por los países anfitriones de la inversión<sup>378</sup>.

A pesar de que las cifras varían según la base de datos que utilicemos (GRAIN, *Land Matrix*, *Food Policy Research Institute*, Banco Mundial, Oxfam Intermón, Comité de la Seguridad Alimentaria Mundial, FAO, *Oakland Institute* etc.), se trata de un fenómeno complejo, que no cesa, que probablemente irá en aumento y que se viene produciendo debido a diferentes causas<sup>379</sup>.

Por hacer mención a las causas más conocidas podemos citar<sup>380</sup>: el aumento de los precios de los granos básicos a finales de 2007; el renovado interés por los agro-combustibles debido al aumento del precio del petróleo; el aumento de la presión sobre los recursos naturales, acrecentada por los efectos del cambio climático; la creación de zonas económicas

---

<sup>378</sup> Es imposible dar con exactitud cifras exactas ya que de muchos acuerdos simplemente no se informa, o tienen lugar en secreto o los medios de comunicación no lo cubren. Recordemos, por ejemplo, la revuelta que provocó en los medios de comunicación el acuerdo que contrajo Madagascar por acceder, a puerta cerrada, a arrendar 3,2 millones de hectáreas de tierra a Daewoo Logistics durante 99 años.

Por señalar algunas cifras de referencia: Según el International Food Policy Research Institute, entre 2005 y 2009, cerca de 20 millones de hectáreas cambiaron de propietario en el marco de estas adquisiciones masivas. Esa cifra equivale a la superficie total de las tierras agrícolas de Francia y a la quinta parte de todas las tierras agrícolas de la Unión Europea; <http://www.ifpri.org/publication/land-grabbing-foreign-investors-developing-countries>; En 2014, un grupo de expertos adscritos al Comité de la seguridad alimentaria mundial estimó que entre 50 a 80 millones de hectáreas se encontraban en proceso de ser concedidas a operadores económicos extraterritoriales. Téngase en cuenta que en estas cifras no incluyen ni a los contratos de menos de 1.000 hectáreas ni tampoco reflejan las transacciones entre actores nacionales; Por su parte, la base de datos de la ONG GRAIN nos dice, en su plataforma abierta [farmlandgrab.org](http://farmlandgrab.org) que, a 2016, un compuesto de 490 acaparamientos de tierras cubrían 30 millones de hectáreas repartidas en 78 países, de las cuales la mayoría eran para fines de agricultura intensiva. Cifras parecidas a las que se ofrecen por el observatorio de Land Matrix.

<sup>379</sup> ZAMORA CABOT F.J., “Acaparamiento de tierras (*land grabbing*) y empresas multinacionales, *Op.Cit.*, p.6.

<sup>380</sup> Véase: DE SCHUTTER O., “Adquisiciones y arrendamientos de tierra a gran escala: una serie de principios y medidas mínimos para abordar el reto de los derechos humanos”, Informe del Relator Especial de Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación, presentado ante el Consejo de Derechos Humanos [A/HRC/13/33/Add.2], 2010.

especiales para poner en valor zonas sin producción; la creación de instrumentos financieros para reducir los riesgos del mercado y obtener beneficios relacionados con la producción de alimentos, etc.

En una visión más general de estas causas, el *Oakland Institute* considera que el fenómeno de los acaparamientos de tierras se explica mediante la combinación de tres crisis:

- Crisis financiera: los fondos y los bancos de inversión tuvieron que encontrar nuevas inversiones después de la explosión de la burbuja inmobiliaria y la crisis mundial que le prosiguió.
- Crisis petrolera: en vista de los altos y volátiles precios y de las incertidumbres en los mercados petroleros, muchos gobiernos y empresas promueven los agro-combustibles, cuya producción implica el uso de grandes superficies de terreno.
- Crisis alimentaria: los países importadores de alimentos comprendieron la importancia de asegurar sus aprovisionamientos alimentarios -ante la subida del precio de los alimentos entre 2007 y 2008- y pretendieron expandir sus producciones agrícolas fuera de sus territorios antes que estar dependiendo de la dinámica del mercado en el comercio mundial de alimentos.

En relación a la evolución del fenómeno, hay que destacar que inicialmente fue el aumento de los precios de los alimentos básicos lo que provocó el acaparamiento de tierras por parte de aquellos países importadores de alimentos que tenían el deseo de reducir la dependencia a las importaciones y asegurar su suministro propio de alimentos. Como consecuencia de ello, algunos países pobres en recursos pero con abundante liquidez se han dedicado a adquirir o arrendar tierras a gran escala para tratar de lograr seguridad alimentaria. Por tanto, la agenda de la seguridad alimentaria era un factor que impulsaba inicialmente los negocios con las tierras agrícolas por parte de algunos Estados, como por ejemplo China, India, Japón o los Estados Árabes del Golfo.

Posteriormente la seguridad energética y los motivos puramente económicos (con el juego también de la especulación sobre el aumento del

precio de la tierra), han entrado en acción como causas de los acaparamientos de tierras.

Hay que señalar que la participación de los Estados en el fenómeno de los acaparamientos de tierras no debe ocultar el hecho de que en su mayoría son los operadores privados, en base a objetivos exclusivamente económicos y gananciales, quienes constituyen la mayor parte de los inversionistas en este terreno<sup>381</sup>. Podemos citar aquí a los operadores privados tradicionales del sector agroalimentario (como las ya conocidas empresas multinacionales agroalimentarias: Monsanto, Bayer, Dupont, Syngenta, etc.), pero también nuevos actores como las empresas que buscan nuevas estrategias de crecimiento, las compañías financieras, los bancos comerciales, los fondos de inversión y de pensiones, etc.

Dentro de este nuevo grupo de inversionistas de tierras, lo habitual es que el agro-negocio con fines energéticos forme parte de las estrategias corporativas. De hecho, se está extendiendo el sistema del monocultivo de los “alimentos rentables” (como el aceite de palma o la soja) en detrimento de una producción agrícola sostenible y variada para fines propiamente alimentarios<sup>382</sup>. Las llamadas “cosechas flexibles”<sup>383</sup> forman parte de esta estrategia agroindustrial ajena a la seguridad alimentaria. Entre las regiones a donde se dirigen estos inversionistas, África ocupa indiscutiblemente el primer lugar, seguida por América Latina, Asia y Europa del Este. Siendo un continente que con regularidad sufre graves problemas alimentarios y que obtiene sus recursos principalmente de la

---

<sup>381</sup> DELCOURT L., “Acaparamiento de tierras”, en COLLART DUTILLEUL F. (Editor), BUGNICOURT J. F., (Dirección) *Diccionario Jurídico de la Seguridad Alimentaria en el Mundo*, Op.Cit., pp.8-11.

<sup>382</sup> LIMA M.G.B., GUPTA, J., “The policy context of biofuels: a case of non-governance at the global level?”, *Global Environmental Politics*, 13(2), 2013, pp.46-64.

<sup>383</sup> Las cosechas flexibles se caracterizan por tener múltiples usos (alimento para humanos o animales, combustible, material industrial) que pueden intercambiarse fácilmente: la soja puede utilizarse como alimento, pienso o biodiesel; la caña de azúcar, como alimento o etanol; la palma aceitera, como alimento, biodiesel o usos comerciales e industriales; el maíz, como alimento, pienso o etanol. Por tanto, en un solo tipo de cosecha podemos encontrar muchos contextos de acaparamiento de tierras: para alimento animal o humano, o como energía/combustible.

agricultura, África se encuentra en medio de las preocupaciones que surgen del acaparamiento de tierras.

Por tanto, cada vez más el ganar acceso a las tierras forma parte de las estrategias de crecimiento de las empresas multinacionales, en pos de objetivos puramente económicos y financieros, en el marco del sector agroalimentario (sin ser su prioridad el producir alimentos variados o locales para el consumo humano). Estas empresas se sienten atraídas por las perspectivas de “retorno de la inversión” que ofrece este sector y también suelen estar alentadas por los gobiernos de los países de acogida, los cuales suelen flexibilizar su legislación tributaria e inmobiliaria para volver la tierra atractiva.

#### 2.5.2. CONSECUENCIAS DEL ACAPARAMIENTO DE TIERRAS PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

El acaparamiento de tierras conlleva una serie de consecuencias y peligros para las personas<sup>384</sup>, los pueblos y Estados que sufren este proceso, especialmente perjudica a la seguridad alimentaria.

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 hecho se demuestra observando la manera en que se conducen los proyectos de los inversores: la participación popular no se tiene en cuenta en la toma de decisión de la mayoría de los acuerdos comerciales entre inversores y Estados<sup>385</sup>.

Pero la consecuencia más negativa con respecto a la seguridad alimentaria es que el fenómeno de los acaparamientos de tierras por las empresas

---

<sup>384</sup> De acuerdo al Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter, los pequeños agricultores de los países en desarrollo que cultivan pequeñas parcelas de tierra, a menudo con poco o ningún apoyo público, son el grupo más importante de los que padecen inseguridad alimentaria en el mundo de hoy. Véase DE SCHUTTER O., “La agroindustria y el derecho a la alimentación”, Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación presentado ante el Consejo de Derechos Humanos 13º período de sesiones, A/HRC/13/33, 2009, para. 28.

<sup>385</sup> DAUVERGNE P., NEVILLE, K.J., “The changing north–south and south–south political economy of biofuels”, *Third World Quarterly*, 30(6), 2009, pp.1087-1102.

multinacionales está transformando la estructura agraria, está desplazando a los pequeños productores locales y está reforzando la agroindustria en la mayoría de los casos<sup>386</sup>.

En este sentido, existe una tendencia creciente por parte de las empresas multinacionales a concentrar la producción de alimentos en sólo unos pocos cultivos y a utilizar en exceso los insumos químicos. Atendemos por tanto a una pérdida progresiva de la diversidad genética de las especies silvestres (polinizadores, plagas, roedores, depredadores del ganado, etc.), de la población orgánica del suelo y, en general, de toda la flora y fauna de los ecosistemas agrícolas. Según la actual Relatora Especial del Derecho a la Alimentación:

“En vez de fomentar la resistencia, la selección genética de los cultivos en la agricultura industrial se ha centrado en desarrollar variedades de alto rendimiento que respondan bien a los insumos químicos, pero que son más susceptibles a las plagas y a las enfermedades. Dado que la mayoría de las empresas de semillas son hoy en día propiedad de empresas agroquímicas, hay poco interés en elaborar variedades robustas. Para lograr reducir los plaguicidas es fundamental volver a introducir diversidad en la agricultura y alejarse de los monocultivos y las variedades únicas”<sup>387</sup>

Vimos en el inicio de este trabajo 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 la satisfacción de 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 alimentaria. Ello, claro está, va en detrimento de la seguridad alimentaria de generaciones futuras.

---

<sup>386</sup> HOWARD P.H., *Concentration and power in the food system: Who controls what we eat?*, Vol. 3, Bloomsbury Publishing, 2016.

<sup>387</sup> 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”, *Op.Cit.*, para.93.

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<sup>388</sup> 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.

A pesar de lo establecido, hay que saber que la producción, sobre todo la agrícola, debe de aumentar para alimentar a una población mundial creciente. Se estima que la población mundial superará los 9.000 millones en el año 2050 y que la producción agrícola debe aumentar en un 70% para esa fecha<sup>389</sup>. Pero el aumento debe ser sostenible si queremos alcanzar el pilar de la *estabilidad* en la producción de alimentos, ser respetuosos con el ecosistema natural y no favorecer los efectos negativos del Cambio Climático. En este sentido, en 2011, los miembros del G20 ya precisaron que la necesidad de aumentar la producción y la productividad agrícola debe realizarse desde una perspectiva sostenible, con

---

<sup>388</sup> El Informe de 2020 del IPCC (Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático de las Naciones Unidas) muestra la necesaria revisión del sistema alimentario para controlar las emisiones de CO<sub>2</sub> y así mitigar el cambio climático. El citado informe muestra un estudio profundo y relacional entre los impactos del cambio climático en las tierras y los efectos del uso de la tierra en el clima. Los autores, más de 100 científicos de todo el mundo, establecen que todo el sistema de producción de alimentos, con el transporte y el embalaje incluidos, representa hasta el 37% de las emisiones totales de gases efecto invernadero, por tanto, el mejor uso de las tierras, la llevanza de dietas menos intensivas en carne y la eliminación del desperdicio de alimentos deberían ser prioridades globales para prevenir una catástrofe climática. Asimismo, el informe muestra que son esenciales las siguientes medidas para controlar el aumento de las temperaturas mundiales: detener la deforestación y desertificación de las tierras, limitar los fertilizantes en los cultivos que emiten gases efecto invernadero, aumentar los cultivos que agreguen carbono al suelo, priorizar las prácticas agro sostenibles y limitar el uso de la agricultura industrial intensiva. Véase: IPCC, "Climate Change and Land", IPCC Special Report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems, 2020, disponible en: <https://www.ipcc.ch/srcccl/chapter/summary-for-policymakers/>, consultado el 10 de junio de 2020.

<sup>389</sup> FAO, "El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo", Roma, 2015.

mejoras en la gestión del agua y de los suelos y protegiendo la biodiversidad. Los miembros del G20 se adhirieron, entre líneas, a los análisis de Olivier 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”<sup>390</sup>.

A toda esta situación hay que añadir, como se establecía al inicio del epígrafe, el posible desplazamiento forzoso de la población local<sup>391</sup>, -cuyas tierras han sido acaparadas por las empresas-, para buscar nuevas fuentes de alimentos<sup>392</sup>.

De los problemas antes mencionados nos parece importante resaltar también las dificultades que pueden tener los Estados anfitriones para alcanzar un desarrollo sostenible. A modo de ejemplo didáctico, vamos a seguir la ecuación que nos propone el profesor GONZÁLEZ BALLAR para lograr alcanzar el desarrollo sostenible:

(Producción + Protección Medioambiental + Participación) – Pobreza = Desarrollo Sostenible<sup>393</sup>.

---

<sup>390</sup> 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](http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20110308_a-hrc-16-49_agroecology_fr.pdf) consultado el 10 de junio de 2020.

<sup>391</sup> Las predicciones en cuanto al número de personas que migran por cuestiones relacionadas con acaparamiento de tierras y su impacto en la seguridad alimentaria no son claras en cuanto a las cifras concretas, pero sí lo son en relación a que se trata de un fenómeno que continuará en aumento. Uno de los problemas graves a los que se enfrentan quienes migran forzosamente por estos motivos es el escaso reconocimiento de su situación en Tratados Internacionales y a nivel interno. De hecho, en los principios rectores de Naciones Unidas sobre los desplazamientos internos se prevé la catástrofe natural pero no se prevé la falta de alimentos o el hambre como motivo del desplazamiento.

<sup>392</sup> PMA, “Inseguridad alimentaria, conflictos y migración internacional”, 2017, disponible en: [https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000020980/download/?\\_ga=2.250813958.1675702183.1564936359-1693885944.1523696557](https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000020980/download/?_ga=2.250813958.1675702183.1564936359-1693885944.1523696557), consultado el 10 de junio de 2020.

<sup>393</sup> GONZÁLEZ BALLAR R., “Tres verdades incómodas para la Seguridad Alimentaria”, en COLLART DUTILLEUL F., *Pensando una Democracia Alimentaria* (vol. I), Inida, 2013, p. 253.

Como toda ecuación debe tener un equilibrio en sus elementos. En el caso de los acaparamientos de tierras la ecuación está desequilibrada por los siguientes motivos:

- La Producción no es eficiente ni eficaz para el Estado anfitrión ni para la población local, ya que se producen alimentos cuyo uso no es aprovechado por los ciudadanos de esos países porque generalmente está dirigida a producir biocombustibles;
- La Protección medioambiental es negativa pues la mayoría de las empresas multinacionales lo que promocionan es una agricultura productivista e intensiva que desequilibra los ecosistemas y terminan por contaminar la tierra;
- La mayoría de los acaparamientos de tierras se suelen hacer sin Participación social, es decir, a espaldas de las comunidades afectadas y culminando generalmente con más Pobreza, hambre, e inseguridad alimentaria.

Dada la información expuesta, podemos hacer un esquema de las principales consecuencias que producen los acaparamientos de tierras sobre la seguridad alimentaria y el desarrollo sostenible:

- Estandarización de la producción agrícola intensiva al servicio de la agroindustria en detrimento de la producción agrícola local y de los pequeños productores.
- Pérdida de la biodiversidad agrícola a favor de la extensión del monocultivo para fines energéticos o de exportación.
- Empleo de insumos artificiales y pesticidas en pos de la búsqueda del alto rendimiento del cultivo y en detrimento del ecosistema y el desarrollo sostenible.
- Pérdida de biodiversidad agrícola, a favor del desarrollo de cultivos que sean rentables y acordes a los intereses económicos corporativos en el mercado de los agro-combustibles.

- Desalojo a veces forzado de las poblaciones autóctonas o asentadas ancestralmente en las tierras que van a ser acaparadas en perjuicio de su seguridad alimentaria.
- Conflictividad social y amenaza a la paz y seguridad internacionales cuando la población a la que le han acaparado sus tierras se ve obligada a desplazarse forzosamente para buscar nuevas fuentes de alimentos. Esto puede motivar el cruce de fronteras y la aparición de conflictos cuando se compite por el acceso a los recursos naturales del país vecino.

### 2.5.3. MARCO JURÍDICO: *SOFT LAW*

Esta nueva “fiebre por la tierra” ha despertado rápidamente el debate y la controversia en el seno de la comunidad internacional. A medida que los estudios y las encuestas realizadas en el campo confirman los graves problemas que plantea esta inversión masiva (desconociendo derechos consuetudinarios, irregularidades y falta de transparencia de los contratos, falta de consulta a las poblaciones afectadas, desalojos forzosos sin compensación, privación de acceso a ciertos recursos esenciales, cesión de las mejores tierras para la producción de bienes exportables o de agrocombustibles en países donde la seguridad alimentaria es inestable, etc.) la necesidad de encontrar una solución se hace cada vez más apremiante. A todo ello se suma el hecho de que muchos textos internacionales recuerdan la soberanía que tienen los Estados sobre su territorio y sus recursos naturales. Por tanto, nos encontramos con la dificultad de que cada acaparamiento de tierras se realiza de conformidad con el derecho del Estado anfitrión y con el acuerdo al menos formal de las autoridades de ese Estado. De hecho, la ausencia de títulos oficiales sobre las tierras hace que éstas pasen a ser de dominio público del Estado, dejándole a éste el poder de atribuir la tierra a los inversores.

El Banco Mundial, después de alentar estas inversiones alegando que eran una respuesta al déficit en la producción de algunos países y a la debilidad de sus sectores agrícolas desfinanciados, promueve ahora un código de "buena conducta" destinado a ser suscrito voluntariamente por Estados inversionistas, para atenuar los riesgos asociados con sus

operaciones. Desarrollado en colaboración con otras organizaciones internacionales, organismos y programas (como FAO, FIDA, IFPRI), este código voluntario o “RAI”, por sus siglas en inglés (*Responsible Agricultural Investment that Respects Rights, Livelihoods and Resources*) contiene siete principios que se suponen responsabilizan el accionar de las partes en las negociaciones sobre la tierra y aseguran la distribución equitativa de los beneficios asociados con la inversión. Este enfoque minimalista, basado en la responsabilidad social y ambiental de las empresas, no cuenta con un apoyo unánime. En efecto, numerosos actores de la sociedad civil (ONGs, centros de investigación independientes), sindicatos y movimientos campesinos critican el carácter voluntario del instrumento, es decir, la ausencia de obligaciones, y señalan las evidentes limitaciones del enfoque. Destaca, en particular, la brecha entre estos principios cargados de buenas intenciones y las realidades propias de los contextos locales. Los países en donde se supone que se aplicará el instrumento no son modelos en términos de democracia, de lucha contra la corrupción o de respeto de los derechos de sus poblaciones.

Más ejemplos de *soft law*:

- Las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques, que la FAO aprobó el 11 de mayo de 2012, en el seno del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. También los Principios para la Inversión Responsable en la Agricultura y los Sistemas Alimentarios que, en el marco del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, se aprobaron el 15 de octubre de 2014.
- Las líneas directrices de la OCDE para empresas multinacionales, aprobadas en 1976 y revisadas en 2011, que subrayan el papel esencial de las empresas en el ámbito de la Responsabilidad Social de las Empresas <sup>394</sup> y el desarrollo sostenible. Estas directrices buscan una coherencia entre los objetivos económicos, ambientales y sociales más allá de las fronteras nacionales. Los

---

<sup>394</sup> La Responsabilidad Social de las Empresas (RSE), que puede ser definida como la integración voluntaria de las preocupaciones sociales y ambientales de las empresas en sus operaciones comerciales y en su interacción con los diversos interlocutores.

Principios para la Inversión Responsable Instituidos por el Secretario General de Naciones Unidas y ejecutados por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, deben ser también mencionados a favor de la incorporación de la Responsabilidad Social de las Empresas en las prácticas de inversión<sup>395</sup>.

- Los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos que Naciones Unidas ha elaborado recientemente. Estos van dirigidos, por un lado, a los Estados, aludiendo a su deber de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos, así como hacer cumplir este deber a las empresas de su territorio o jurisdicción, o que estén bajo su propiedad o control en países terceros; por otro lado, se dirigen a las empresas, indicando su responsabilidad de respetar los derechos humanos y de prevenir, mitigar o hacer frente a las consecuencias negativas que puedan producir<sup>396</sup>.

Sin embargo, todas estas directrices, principios, códigos de conducta y recomendaciones no tienen un carácter obligatorio, simplemente proporcionan una gama de posibles acciones que las empresas pueden acoger voluntariamente para incorporar las acciones sociales, ambientales y de desarrollo sostenible en el proceso de decisión de inversión. Algo que difícilmente es compatible cuando lo que se busca es la maximización del beneficio y las estrategias puramente económicas.

En atención al problema, parece que la Corte Penal Internacional, desde septiembre de 2016, está mostrando interés en considerarse competente para pronunciarse sobre casos que tengan que ver con el despojo ilegal de la tierra, la explotación ilegal de los recursos naturales o provoquen daños medio ambientales. Así se dispone en los puntos 7 y 41 de las nuevas normas sobre selección y priorización de casos, publicadas por

---

<sup>395</sup> PRANDI M., "Empresas y derechos humanos, ¿Y ahora qué? Hacia una convergencia de acciones voluntarias y vinculantes", en SÁNCHEZ V.M., JIMÉNEZ ARAYA T. (Eds.), *Empresas y Derechos Humanos, más allá de la crisis, Huygens*, Barcelona, 2012, pp.50-58

<sup>396</sup> UN. Doc., Principios Rectores de Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos, Puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para "proteger, respetar y remediar", HR/PUB/11/04 , Nueva York y Ginebra, 2011.

la fiscalía el 15 de septiembre de 2016<sup>397</sup>. Detrás de esta decisión se encuentra una Comunicación que llegó a la CPI en 2014, formulada por *Global Diligence* y Richard J. ROGERS, solicitando al Fiscal a que investigase los desplazamientos forzosos y masivos de población producidos por el acaparamiento de tierras en Camboya<sup>398</sup>. La Federación Internacional de Derechos Humanos (International Federation for Human Rights) respaldó plenamente esta Comunicación. La Comunicación describe las violaciones masivas de derechos humanos perpetradas contra la población civil cambojana por los altos miembros del Real Gobierno de Camboya ("RGC"), los altos funcionarios de las fuerzas de seguridad del Estado y los líderes empresariales relacionados con el gobierno<sup>399</sup>.

En aras de sentar las bases para la elaboración de un instrumento internacional vinculante que proteja efectivamente a la población local de los acaparamientos de tierras (con fines negativos) podría tenerse en cuenta el principio de la soberanía permanente de los pueblos sobre sus recursos naturales. Esta opinión es también considerada por el Profesor MARTÍN LÓPEZ<sup>400</sup>. Este es un principio que se ha venido reconociendo por la Asamblea General en varias Resoluciones (como la 1803

---

<sup>397</sup> Véase Corte Penal Internacional: Office of The Prosecutor Policy Paper on Case Selection and Prioritisation (2016), p.5: [https://www.icc-cpi.int/itemsDocuments/20160915\\_OTP-Policy\\_Case-Selection\\_Eng.pdf](https://www.icc-cpi.int/itemsDocuments/20160915_OTP-Policy_Case-Selection_Eng.pdf) consultado el 10 de junio de 2020.

<sup>398</sup> Communication Under Article 15 of the Rome Statute of the International Criminal Court The Commission of Crimes Against Humanity in Cambodia, Global Diligence, Executive Summary, disponible en: [https://www.fidh.org/IMG/pdf/executive\\_summary-2.pdf](https://www.fidh.org/IMG/pdf/executive_summary-2.pdf), consultado el 10 de junio de 2020. "The Communication outlines the mass human rights violations perpetrated against the Cambodian civilian population by senior members of the Royal Government of Cambodia ("RGC"), senior members of State security forces, and government-connected business leaders (hereinafter collectively referred to as the "Ruling Elite"), from July 2002 to present". "Cambodian land grabs are 'crime against humanity', lawyers tell ICC", Reuters World News october 7, 2014, disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-foundation-cambodia-landgrabs-idUSKCN0HW1R420141007>, consultado el 10 de junio de 2020.

<sup>399</sup> Communication Under Article 15 of the Rome Statute of the International Criminal Court The Commission of Crimes Against Humanity in Cambodia, Global Diligence, Executive Summary, *Op.Cit.*, para.3.

<sup>400</sup> Véase: MARTÍN LÓPEZ M.A., «Vers le renforcement en droit international de la protection de l'access et l'usage des ressources naturelles par la population», en *Liber amicorum. Mélanges en l'honneur de François Collart Dutilleul*, Dalloz, 2017, pp.515-527.

de 14 de diciembre de 1962)<sup>401</sup> y que la Corte Internacional de Justicia ha estimado que se trata de un Principio de Derecho Internacional Consuetudinario<sup>402</sup>. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha reforzado esta idea al declarar que “las actividades de producción destinadas a la exportación no pueden realizarse en detrimento de la población del territorio en cuestión”<sup>403</sup>. Sin olvidarnos, claro está, de los artículos 1 párrafo 2 de los dos Pactos Internacionales de Derechos Humanos, que siguen estos razonamientos y nos recuerdan que los pueblos pueden disponer de sus recursos naturales para el logro de sus fines y que no podrá privarse al pueblo de sus medios de subsistencia.

Asimismo, no debe olvidarse que los Estados que han ratificado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, tienen la obligación de proteger el Derecho a la Alimentación de su población. Atendiendo a la Observación General N°12 del Comité del PIDESC, “el Derecho a la Alimentación, al igual que cualquier otro Derecho Humano, impone tres tipos de obligaciones a los Estados Partes: las obligaciones de respetar, proteger y realizar”<sup>404</sup>.

La obligación de respetar implica que los Estados Partes no pueden adoptar medidas que tengan por resultado impedir el acceso a la alimentación de la población. *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.* Por ejemplo, se produciría violación de la obligación

---

<sup>401</sup> UN Doc., Resolución 1803 (XVII) de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1962, titulada “Soberanía permanente sobre los recursos naturales”, disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/naturalresources.aspx>, consultado el 10 de junio de 2020. En esta Resolución, la Asamblea General establece (en el párrafo 7) que: “la violación de los derechos soberanos de los pueblos y naciones sobre sus riquezas y recursos naturales es contraria al espíritu y a los principios de la Carta de las Naciones Unidas y entorpece el desarrollo de la cooperación internacional y la preservación de la paz”.

<sup>402</sup> CIJ, Fallo de 19 de diciembre de 2005, sobre las Actividades Armadas en el Territorio del Congo (La República Democrática del Congo contra Uganda), p.168.

<sup>403</sup> TJUE, Sentencia Del Tribunal General (Sala Octava), de 10 de diciembre de 2015 (\*), Asunto T-512/12, para. 228.

<sup>404</sup> 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), para. 15.

de proteger cuando el Estado no tome medidas adecuadas si una empresa contamina el agua de la que se abastece, para producir alimentos, una comunidad<sup>405</sup> La obligación de realizar (facilitar y hacer efectivo el derecho a la alimentación) supone que el Estado debe llevar a cabo actividades o medidas positivas que fortalezcan el acceso a los medios o recursos para que la población se alimente.

De lo expuesto podemos deducir que los Estados no pueden autorizar o concluir contratos con empresas multinacionales que tengan por fin acaparar grandes extensiones de terreno en detrimento de la seguridad alimentaria y la alimentación de la población. Esta idea también se refleja, en similar sentido, en los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos, que aluden a la responsabilidad de los Estados de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos (como el Derecho Humano a la Alimentación), así como hacer cumplir este deber a las empresas de su territorio o bajo su jurisdicción<sup>406</sup>.

---

<sup>405</sup> *Ibidem*, para. 28.

<sup>406</sup> UN. Doc., Principios Rectores de Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos, Puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para "proteger, respetar y remediar", *Op.Cit.*, pp.3-19. Para un análisis profundo sobre el alcance y las implicaciones de los Principios Rectores véanse las obras de la Profesora MÁRQUEZ CARRASCO: MÁRQUEZ CARRASCO M<sup>a</sup>.C., "La implementación de los principios rectores de las Naciones Unidas sobre empresas y Derechos Humanos por medio de los planes nacionales de acción", en *Revista de responsabilidad social de la empresa*, N<sup>o</sup>. 20, 2015, pp. 55-87; MÁRQUEZ CARRASCO M<sup>a</sup>.C., "Las relaciones entre el Derecho internacional y la práctica interna en el ámbito de los derechos humanos y la responsabilidad de las empresas", en *Anuario español de derecho internacional*, N<sup>o</sup> 34, 2018 (Ejemplar dedicado a: El Derecho Internacional en un mundo cambiante: entre el inmovilismo y la ruptura), pp. 707-728. MÁRQUEZ CARRASCO M<sup>a</sup>.C., VIVAS-TESON I. (Coords), *La implementación de los principios rectores de las Naciones Unidas sobre empresas y derechos humanos por la Unión Europea y sus estados miembros*, Thomson Reuters-Aranzadi, Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, 2017.

## CAPÍTULO III

### ALGUNOS NUEVOS INSTRUMENTOS QUE PUEDEN SERVIR PARA PROTEGER LA SEGURIDAD ALIMENTARIA COMO FACTOR SOSTENIBLE DE PAZ

---



**D**ado que el objetivo general de este trabajo es relacionar el hambre con la paz y seguridad internacionales, dando el argumento, entre otros, de situar a la seguridad alimentaria como factor sostenible de paz, lo adecuado es proponer, a modo de capítulo final, algunos instrumentos que pueden proteger a la seguridad alimentaria para tal función (sostenibilidad de la paz).

Como sobre todo nos hemos centrado, a lo largo del trabajo, en el marco universal de Naciones Unidas, hemos pensado en los posibles instrumentos pero dentro de este marco. En concreto vamos a analizar las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas y la labor de la Comisión de Consolidación de la Paz en relación con la protección de la seguridad alimentaria. Asimismo, en tanto que la responsabilidad de proteger está siendo objeto de interés doctrinal, nos hemos planteado también analizar si se puede considerar como un posible instrumento de protección de la seguridad alimentaria cuando los Estados no quieren o no pueden protegerla.

### 3.1 LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ DE NACIONES UNIDAS

Como hemos venido estableciendo, los cambios estructurales que se están produciendo en la sociedad internacional han dado como consecuencia la emergencia de nuevos riesgos y amenazas que afectan a la seguridad humana y a la paz y seguridad internacionales. Los nuevos fenómenos y desafíos internacionales, como la pobreza, el terrorismo, el cambio climático, los avances tecnológicos y biotecnológicos, el flujo masivo de capital y personas, el tráfico internacional de armas y drogas, la inseguridad sanitaria, el hambre, la escasez de recursos naturales debido a la explosión demográfica mundial, etc., han alterado significativamente las perspectivas sobre el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, así como las causas, dinámicas y consecuencias de los conflictos armados y las crisis humanitarias asociadas<sup>407</sup>.

---

<sup>407</sup> Véase: DE CONING C., PETER M. (Eds.), *United Nations Peace Operations in a Changing Global Order*, Palgrave Macmillan, 2019.

En general, el inicio de una crisis o conflicto no se produce debido a un solo motivo o factor, ya que normalmente los riesgos y las amenazas a la paz y seguridad internacionales se interconectan y agravan su peligrosidad<sup>408</sup>. Por ejemplo, la falta de alimentos, salvo en situaciones extremas, no es el único motivo de la crisis o el conflicto, pero puede ayudar a contribuirlos y puede agravar sus consecuencias, impidiendo crear las condiciones de una paz duradera. A su vez, la falta de alimentos puede verse agravada por otros factores, como el cambio climático, o la pobreza, haciendo que la respuesta a los nuevos desafíos deba de tener en cuenta el contexto general y una dimensión holística y transdisciplinar<sup>409</sup>.

En este contexto, las respuestas y acciones unilaterales del Estado a veces no son suficientes o completas para enfrentarse a estos nuevos desafíos. Las medidas colectivas efectivas, mediante la colaboración y coordinación entre los Estados y las organizaciones internacionales, pueden ser más integrales para prevenir o eliminar las amenazas a la paz y la seguridad internacionales. En este sentido, las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) pueden contribuir a esta colaboración como uno de los instrumentos existentes para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

En consonancia con las nuevas formas de amenaza a la paz y a la seguridad internacionales, las OMPs han evolucionado hacia unas “operaciones complejas”, más holísticas, flexibles y multidimensionales que incluyen, además de las acciones militares y policiales, acciones políticas, electorales, administrativas, de protección de los derechos humanos, etc., obedeciendo a objetivos que van desde el -ya clásico- mantenimiento de la paz y la seguridad hasta la potenciación del desarrollo

---

<sup>408</sup> MAYOR ZARAGOZA F., ACKERMAN M., MESA M., ÁLVAREZ-OSSORIO I., RÍOS X., SAURINA M., “Seguridad internacional y democracia: guerras, militarización y fronteras”, *Anuario CEIPAZ*, Fundación Cultura de Paz, Madrid, 2017, p.32.

<sup>409</sup> DI SALVATORE J., RUGGERI A., “The Withdrawal of UN Peace Operations and State Capacity: Descriptive Trends and Research Challenges”, *International Peacekeeping*, DOI: 10.1080/13533312.2019.1710368, 2020, p.2.

económico y local<sup>410</sup>. Bajo esta perspectiva, surge la imperiosa necesidad de articular acciones interagenciales y transagenciales que permitan prevenir la recaída, favorecer la estabilización y brindar la asistencia a los Estados en situaciones de crisis.

### 3.1.1. LAS NUEVAS RESPUESTAS

Como es sabido, las OMPs son un instrumento más de Naciones Unidas para la realización de su primer propósito: mantener la paz y la seguridad internacionales. A pesar de no estar previstas en la Carta, de no estar reguladas de forma sistemática en ningún documento de la Organización y de no tener una base jurídica específica en ella, -entran dentro de las llamadas competencias implícitas-, las OMPs han desempeñado un papel importante en el último medio siglo<sup>411</sup>.

#### A) EVOLUCIÓN DE LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ DE ACUERDO A LOS NUEVOS ESCENARIOS

Durante los años 90, los éxitos cosechados por Naciones Unidas como facilitadora en la resolución de conflictos -como los centroamericanos-, con el carácter bipolar de la guerra fría, fueron remplazados por una larga secuencia de fracasos en la prevención y contención de desastrosos acontecimientos en Bosnia-Herzegovina y varios Estados africanos. El genocidio ruandés, la escandalosa actuación de las operaciones de la ONU en Sierra Leona, Somalia y el Congo, evidenciaron que las nuevas dinámicas de los conflictos sobrepasaban los dispositivos que esta había elaborado para su resolución y el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales<sup>412</sup>. La proliferación de conflictos armados originados y catalizados por razones diferentes a la dicotomía ideológica universal, con poca diferenciación entre actores armados y sus estructuras de

---

<sup>410</sup> DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS, "Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations", 2003, pp.1-3.

<sup>411</sup> CARDONA LLORENTE J., "Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas: ¿hacia una revisión de sus principios fundamentales?", en *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, vol. VI., 2003, p.772.

<sup>412</sup> IGLESIAS VELASCO A., CARDONA LLORENS J., *Las operaciones de mantenimiento de la paz: concepto, evolución histórica y características*, Madrid, UAM, 2003, pp.53-107.

mando, pondría en tela de juicio la capacidad de Naciones Unidas para asumir con eficacia su objetivo fundador.

El nuevo milenio se iniciaría con un profundo análisis de los conflictos y las actuaciones que ante ellos tuvo y tendría Naciones Unidas. De esta reflexión surge el Informe Brahimi (2000)<sup>413</sup>, que parte del reconocimiento de las capacidades desarrolladas por Naciones Unidas en procesos de planificación, organización y ejecución de las operaciones tradicionales de mantenimiento de la paz, pero también de su insuficiencia para abordar los nuevos conflictos, sus causas, dinámicas y consecuencias, iniciando un largo proceso de reorganización y reestructuración de las operaciones de paz.

Esta perspectiva ratificaría la necesidad de implementar el discurso de indivisibilidad e interdependencia entre el desarrollo, los derechos humanos y la seguridad, y de reubicar la seguridad en el ser humano. Estos enfoques se transformaron en los principios rectores de la agenda para el mantenimiento de la paz Naciones Unidas desde el año 2009. Desde ese momento, Naciones Unidas intensifica la visibilización de la vía de interacción entre la seguridad internacional y factores como el medio ambiente, la alimentación y las migraciones. Los análisis y propuestas que asumían sólo la influencia unidireccional de los conflictos armados como causa y/o dinamizador de daños ambientales, hambrunas y grandes migraciones, empiezan a ser transformados por otros que evidencian la influencia de los conflictos armados y la seguridad por parte de las condiciones económicas, ambientales y migratorias de los territorios. El cambio de enfoque sería ratificado en las nuevas disposiciones que los

---

<sup>413</sup> UN Doc. A/55/305-S/2000/809, de 21 agosto de 2000. Elaborado por el Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas. Algunas de las conclusiones esenciales de este Informe, asumidas después por el Consejo de Seguridad en el anexo de la resolución 1327 (2000) son: conferir a las OMPs unos mandatos claros, convincente y viables; dotar al personal de las mismas de una capacidad suficiente para cumplir los mandatos de las OMPs, que sean apropiadas a las circunstancias del terreno; responder y desplegar rápidamente una OMP con personal militar, policial, civil y de otro tipo cuando sea necesario; autorizar el uso de la fuerza limitado sólo para cumplir con su mandato o garantizar la seguridad interna del personal de la OMP (lo que el profesor FERNÁNDEZ SÁNCHEZ llama “vis compulsiva”), etc.

organismos, los programas y las agencias del sistema de Naciones Unidas tomarían desde entonces.

Los análisis y discusiones bajo este nuevo paradigma de actuación, permitieron identificar qué factores como el cambio climático y la falta de alimentos cumplen un rol determinante en la gestación y dinámicas de los conflictos, representan un obstáculo para la acción multilateral de la seguridad internacional y ponen en peligro los procesos de consolidación de la paz, -y en algunas circunstancias pueden ser factores con mayor impacto sobre la seguridad humana que los efectos directos de la guerra-<sup>414</sup>. Este posicionamiento ha generado multitud de informes especializados, como las actualizaciones periódicas sobre la situación de seguridad alimentaria en los Estados afectados por conflictos preparados por la FAO y el PMA para el Consejo de Seguridad.

En este sentido la evolución de las OMP no ha sido sólo cuantitativa sino también cualitativa, ya que ha alcanzado a sus fines, estructura y mandatos. En función de estos cambios, algunos autores han clasificado las OMPs en operaciones de primera y de segunda generación<sup>415</sup>. Por ejemplo, las características de las OMPs de “segunda generación” se pueden resumir brevemente en las siguientes ideas:

- tienen una estructura más compleja integrada por personal militar, policial, civil especializados y cualquier otro tipo de personal que se considere adecuado atendiendo a las necesidades<sup>416</sup>;
- tienen un carácter multifuncional, esto es, sus mandatos se han ampliado suficientemente como para incluir, además de las funciones tradicionales, la desmilitarización y reinserción de los

---

<sup>414</sup> Para el caso de la alimentación, véase la Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo (2011), *Carga Global de la Violencia Armada 2011: encuentros letales*; y FAO “Study suggests 258000 Somalis died due to severe food insecurity and famine”, comunicado de prensa, 2013.

<sup>415</sup> IGLESIAS VELASCO A., CARDONA LLORENS J., *Las operaciones de mantenimiento de la paz: concepto, evolución histórica y características*, *Op.Cit.*, pp.53-107.

<sup>416</sup> Existen distintas experiencias en las que junto con el personal militar de la misión podemos encontrar a juristas, observadores, voluntarios o incluso a personal sanitario. Por ejemplo, la Misión de Naciones Unidas en Liberia (UNMIL) contó con personal sanitario para hacer frente a la epidemia del ébola.

antiguos combatientes, la recogida y destrucción de armas, la prestación y distribución de ayuda humanitaria, la asistencia electoral, la protección de los derechos humanos de la población civil local, el desminado, la reconstrucción institucional del Estado, etc.

De este modo, las nuevas respuestas ofrecidas por las OMPs, que cada vez son más complejas, holísticas y multidimensionales, hace que puedan ser más eficaces para responder, en un marco colectivo de colaboración, a los nuevos riesgos o amenazas a la paz y seguridad internacionales -los cuales no suelen presentarse aislados sino interconectados-.

En el marco de esta evolución y, en concreto, en las “operaciones de segunda generación” podrían incluirse, dentro de sus mandatos, aspectos de potenciación o restauración de la seguridad alimentaria, como un medio de promoción y/o protección del derecho humano a la alimentación, a la par que como un factor sostenible de paz de la población civil local afectada en el caso en cuestión. En el desempeño de este objetivo, Naciones Unidas podría forjar una colaboración, operacional y presupuestaria, entre el personal de las OMPs con el personal de la FAO, el PMA y el FIDA. De hecho, por ejemplo, el desminado de los campos podría ser una forma de restaurar la producción agrícola, de una zona afectada por conflicto, al volver a habilitar las tierras para los agricultores presentes o que tuvieron que desplazarse. Además, de acuerdo al personal del que ahora se componen las OMPs, cabría la posibilidad de dar un papel importante a la propia población civil local y sobre todo a la mujer<sup>417</sup>, en el marco de la protección, potenciación y restauración de la seguridad alimentaria, de acuerdo con la Resolución 1325 (2000)<sup>418</sup> del

---

<sup>417</sup> Véanse: LAHOZ C., “El papel clave de las mujeres en la seguridad alimentaria”, *Seguridad Alimentaria y Políticas de Lucha contra el Hambre*, 2006, p. 117; QUISUMBING R., “Women: The key to food security”, *Foodpolicy statement*, vol. 21, 1995; HIDALGO GARCÍA M.M., “El papel de la mujer en la seguridad alimentaria”, *Cuadernos de estrategia*, Nº. 161, 2013 (Ejemplar dedicado a: seguridad alimentaria y seguridad global), pp. 91-107.

<sup>418</sup> UN Doc. S/RES/1325 (2000), 31 de octubre de 2000: “[r]eaffirming the important role of women in the prevention and resolution of conflicts and in peace-building, and stressing the importance of their equal participation and full involvement in all efforts for the maintenance and promotion of peace and security, and the need to increase their role in decision-making with regard to conflict prevention and resolution”. Véase también: NEUWIRTH J., “Women

Consejo de Seguridad, que incluye la perspectiva de género en el mantenimiento de la paz.

### 3.1.2. COMPETENCIAS PARA ESTABLECER UNA OPERACIÓN DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ EN SUPUESTOS DE FALTA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA

Dado que en los subepígrafes anteriores se ha expuesto la posibilidad de establecer una OMP que proteja, entre otras cuestiones, la seguridad alimentaria según los diferentes escenarios, cabe plantear la cuestión de cómo se justificaría jurídicamente dicho establecimiento.

Hemos dicho, repetidas veces, que no contamos con ninguna Resolución del Consejo de Seguridad que califique, de acuerdo con el artículo 39 de la Carta (Capítulo VII), la falta de alimentos o el hambre como una amenaza a la paz y seguridad internacionales. Tampoco tenemos pronunciamientos de la Asamblea General que hagan directamente referencia a esta cuestión -al margen de las diferentes Resoluciones de la Asamblea General que tratan sobre el derecho a la alimentación, el desarrollo sostenible y la agricultura-.

En principio, se puede pensar que para que se despliegue una OMP, que dentro de su mandato tenga como objetivo claro proteger o promover la seguridad alimentaria, sería necesario que el problema en sí de la falta de alimentos, con sus distintas consecuencias, sea considerado como una amenaza para la paz y la seguridad internacionales. No obstante, el Consejo de Seguridad puede establecer una OMP como medida provisional (artículo 40 de la Carta), amortiguadora o preventiva del conflicto (en este caso serían controversias o tensiones relativas a la seguridad alimentaria), sin que sea necesaria la previa calificación de la situación o el

---

and Peace and Security: The Implementation of U.N. Security Council Resolution 1325", *Duke Journal of Gender Law & Policy*, Volume 9:253, 2002; HEATHCOTE G., "Security Council Resolution 2242 on Women, Peace and Security: Progressive Gains or Dangerous Development?", *Journal Global Society*, pp.3-21, 2018; UN Doc., "Women, Peace and Security", Study submitted by the Secretary-General pursuant to Security Council resolution 1325 (2000), United Nations, 2002.

conflicto como amenaza a la paz y seguridad internacionales<sup>419</sup>. Esto indica que la naturaleza jurídica del conflicto, para la aplicación del artículo 40 puede ser, incluso, la de que ponga en peligro la paz y seguridad internacionales<sup>420</sup>. Por tanto, en principio una OMP establecida como medida provisional ni siquiera requiere que se constate una amenaza a la paz.

Por ejemplo, en Sudán del Sur, o en Malí, donde en estos momentos hay crisis alimentarias -agravada por los conflictos y el cambio climático-, el Consejo de Seguridad podría ampliar los mandatos de las OMPs ya en curso para contribuir a la estabilización tanto de esas zonas como de las zonas fronterizas, evitando así más desplazamientos de la población, sin tener que calificar necesariamente esa crisis alimentaria como una amenaza a la paz y seguridad internacionales. Es más, consideramos que aunque no se entre en la cuestión de la naturaleza o calificación de la situación como amenaza a la paz, sería posible que el mandato de una OMP cubriese entre sus objetivos la rehabilitación o el apoyo a las estructuras agrícolas o ganaderas como herramienta para consolidar la paz a modo de evitar la reanudación de futuras hostilidades<sup>421</sup>.

Hemos visto la posibilidad de desplegar una OMP en base al artículo 40 sin necesidad de previa calificación de la situación en concreto como amenaza a la paz y seguridad internacionales, algo que hace más factible en la práctica vincular a la seguridad alimentaria con las OMPs.

No obstante, consideramos que la vía del arreglo pacífico de controversias, dentro del Capítulo VI, podría ser otro modo de establecer una OMP para proteger o promover la seguridad alimentaria. En este sentido, como bien se sabe, aunque el Consejo de Seguridad tenga la responsabilidad primordial (que no exclusiva) de mantener la paz y la

---

<sup>419</sup> FERNÁNDEZ SÁNCHEZ P. A., *Operaciones de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz*, *Op.Cit.*, p.34.

<sup>420</sup> *Ibidem*, p.35.

<sup>421</sup> A pesar de que la consolidación de la paz y la estabilización postconflicto no presente una fuerte conexión con las OMPs, sino más bien con las *peacebuilding operations*, a veces las OMPs pueden desplegar también labores de rehabilitación o apoyo a las estructuras para evitar la reanudación de la crisis, como pasó en los casos de Corea o de Haití.

seguridad internacionales, la Asamblea General también dispone de competencias en este sentido (artículos. 10, 11, 14 y 35 de la Carta) y, por tanto, podría proponer una OMP para contribuir a los objetivos comentados. En el sentido del artículo 35 de la Carta, la Asamblea podría recomendar los términos de arreglo o métodos de ajuste respecto a cualquier controversia o situación<sup>422</sup> (aunque no ponga en peligro la paz y la seguridad internacionales)<sup>423</sup>. Por tanto, en el caso de que una situación de inseguridad alimentaria genere desplazamientos forzados de población y provoque altercados en las zonas transfronterizas que puedan generar tensiones entre Estados, estos podrían plantear sus controversias a la Asamblea General y esta recomendar una OMP como medio de solución pacífico de esas controversias o situaciones, siempre y cuando el Consejo de Seguridad no actúe o autorice la actuación de la Asamblea General.

Es posible también que, a veces, el propio Consejo de Seguridad traslade su responsabilidad en una OMP a la Asamblea General o, incluso, comparta su responsabilidad<sup>424</sup>. Lo que sucedió en Guatemala con MINUGUA, que siendo de la misma naturaleza que ONUSAL (establecida por el Consejo), fue desplegada por la Asamblea General. Estas situaciones nos llevan a pensar sobre el hipotético caso del despliegue de dos OMPs -una establecida por el Consejo y la otra por la Asamblea General- en una misma zona geográfica que ofrezcan un enfoque multidimensional y completo a una crisis o controversia en la que los desafíos o amenazas a la seguridad internacional sean múltiples. En el caso de la inseguridad alimentaria, hemos visto que puede ser tanto causa como efecto de los conflictos pero que actualmente no se califica directamente por ninguna Resolución como amenaza a la paz y la seguridad

---

<sup>422</sup> A los efectos del artículo 35, el Consejo de Seguridad está autorizado, en el marco del capítulo VI, a recomendar los “términos de arreglo” sólo con respecto a controversias, que no respecto a situaciones, que hayan sido referidas por las partes bajo el artículo 37 o 38, y en el marco del artículo 37 si la continuación de la controversia es susceptible de poner en peligro la paz y la seguridad internacionales.

<sup>423</sup> FERNÁNDEZ SÁNCHEZ P. A., *Operaciones de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz*, Op.Cit., p.52.

<sup>424</sup> *Ibidem*, p.54

internacionales. Se plantea la posibilidad del establecimiento de una OMP por el Consejo para estabilizar inmediatamente el conflicto y otra OMP de la Asamblea General, con mandatos más específicos (entre los cuales cabría la protección de la seguridad alimentaria), o que complementen a algunos de los mandatos más generales del Consejo, sin que, por supuesto, ambos mandatos se contradigan; atendiendo, además, a los sucesivos informes que vaya haciendo el Secretario General sobre la situación. Habría, pues, una especie de cooperación operacional, funcional y directa entre los órganos principales de Naciones Unidas en el despliegue de una OMP.

Dentro del marco del arreglo pacífico de controversias también es posible la cooperación o el establecimiento de acuerdos regionales con otras Organizaciones que ejerzan competencias en cuestiones vinculadas con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, como son la OEA, la Unión Africana, la OTAN, la UE, etc., las cuales, según las circunstancias del caso, podrían coadyuvar a adaptar y añadir mayor efectividad a las OMPs, que actúen como instrumentos de arreglo pacífico de controversias. Por tanto, junto a una OMP en curso, también sería posible la colaboración con esas otras Organizaciones, en el marco del capítulo VIII. Por ejemplo, la UE podría adoptar el enfoque de las operaciones de gestión de crisis para mitigar los efectos de la falta de alimentos entre la población afectada. Además, en temas de seguridad alimentaria cabría colaboración entre organizaciones y programas, es decir, una colaboración entre el personal de Naciones Unidas y el personal de la FAO, el PMA y el FIDA en la ejecución de una OMP que contenga, entre sus mandatos, promover o proteger la seguridad alimentaria en una determinada zona. Ese apoyo no tendría que ser necesariamente en el terreno, podría ser un apoyo logístico u organizador de las propuestas del plan ejecutivo de la OMP, previa solicitud del Secretario General.

### 3.1.3. LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ EN CURSO Y SU POSIBLE INTEGRACIÓN CON LA PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

Tras el análisis de las Resoluciones del Consejo de Seguridad por las que se han creado o prorrogado las OMPs que actualmente están en activo (un total de 14), no se han encontrado referencias directas a la seguridad alimentaria, *stricto sensu*, como aspecto a proteger o promover. Esto no obvia a que en el futuro pueda pronunciarse o sea la Asamblea General la que fije en una OMP tales cuestiones.

La falta de pronunciamiento resulta un tanto paradójica en la medida en que la mayoría de las OMPs en curso se encuentran en África, donde actualmente hay 28 Estados (de los 37 según la FAO, 2017)<sup>425</sup> que necesitan ayuda alimentaria externa ante el riesgo de inseguridad alimentaria provocada, fundamentalmente, por los conflictos y los efectos negativos del cambio climático (sin olvidar la pobreza).

Los tres únicos casos en los que, en el marco de una OMP, se puede apreciar cierta preocupación sobre las crisis alimentarias son en Sudán del Sur, Malí y Congo.

#### SUDÁN DEL SUR

En el caso de Sudán del Sur, ya el Secretario General informó en 2014, en relación a UNMISS, al Consejo de Seguridad sobre “la preocupante y creciente inseguridad alimentaria” que estaba desatando el conflicto, estableciendo que “los civiles que se encontraban en situación de emergencia en materia de inseguridad alimentaria ascendió de 1,1 a 3,2 millones, de entre los cuales alrededor de 500.000 desplazados necesitaban asistencia alimentaria básica”<sup>426</sup>. Posteriormente, en 2015, la Carta dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Grupo de Expertos sobre Sudán del Sur<sup>427</sup> establecía que el “número de personas que se

---

<sup>425</sup> FAO, “Perspectivas de cosechas y situación alimentaria”, No. 1 marzo 2017, *Op. Cit.*, p.1

<sup>426</sup> UN Doc., S/2014/158, 6 de marzo de 2014, Informe del Secretario General sobre Sudán del Sur, para.24.

<sup>427</sup> UN Doc. S/2015/656, 21 agosto 2015, Carta de fecha 21 de agosto de 2015 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Grupo de Expertos sobre Sudán del Sur

enfrentan a una grave inseguridad alimentaria” se había duplicado desde principios de 2015 y se estimaba que ascendía a “4,6 millones”<sup>428</sup>.

El Informe del Secretario General<sup>429</sup>, de noviembre de 2016, sobre el examen de la Misión en Sudán del Sur volvió a reiterar que el crecimiento de la inseguridad alimentaria<sup>430</sup>, que afectaba a “4,8 millones de personas”<sup>431</sup>, seguía ascendiendo y que la “malnutrición aguda superaba el umbral de emergencia”<sup>432</sup>. Continuaba el Informe afirmando que “a la luz de [...] los altos niveles de inseguridad alimentaria [...] se recomienda que el mandato de la UNMISS se base en los objetivos prioritarios de [...] una cesación de las hostilidades verdadera y sostenible”<sup>433</sup>. A pesar de que el Secretario vino recalcando en Informes previos, sobre Sudán del Sur, que la inseguridad alimentaria seguía creciendo, hasta niveles alarmantes, ni siquiera hace mención expresa a la seguridad alimentaria en los objetivos prioritarios de la OMP en curso, sólo se limita a decir “alcanzar una cesación verdadera y sostenible de las hostilidades” como un objetivo prioritario.

Tras lo expuesto, y siendo conocida la crisis alimentaria aguda que sufre Sudán del Sur, a lo máximo que llegó, por aquél entonces, el Consejo de Seguridad a pronunciarse, mediante la Resolución de diciembre de 2016, era a “expresar su seria y urgente preocupación por la

---

establecido en virtud de la resolución 2206 (2015) del Consejo de Seguridad, pp. 2, 26, disponible en: <http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/unmiss/documents.shtml>, consultado el 11 de junio de 2020.

<sup>428</sup> *Ibidem*, p.2.

<sup>429</sup> UN Doc. S/2016/951, Informe especial del Secretario General sobre el examen del mandato de la Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur de 10 noviembre de 2016, pp. 5, 6.

<sup>430</sup> Durante el año 2019, el Secretario General en su Informe sobre Sudán del Sur, sigue manteniendo el nivel alarmante de inseguridad alimentaria aguda entre la población de Sudán del Sur, en concreto establece que: “según las proyecciones de la Clasificación Integrada de la Seguridad Alimentaria en Fases, unos 4,54 millones de personas (el 39 % de la población) padecerían inseguridad alimentaria aguda en el período de septiembre a diciembre de 2019”. UN Doc., S/2019/936, La situación en Sudán del Sur, Informe del Secretario General de 11 de diciembre de 2019, para.33.

<sup>431</sup> *Ibidem*, para.18.

<sup>432</sup> *Ibidem*.

<sup>433</sup> *Ibidem*, para. 22.

intensificación de la crisis humanitaria que afecta a 4,8 millones de personas que enfrentan una situación de inseguridad alimentaria grave”<sup>434</sup>. No decía nada sobre abordar una estrategia para promover actividades relacionadas con la seguridad alimentaria o la reintegración de los desplazados en tareas de producción o almacenaje de alimentos como medio, entre otros, de “cesar las hostilidades de forma verdadera y sostenible”. Sólo, en relación a esta cuestión, se pronuncia condenando “en los términos más energéticos los saqueos de la asistencia humanitaria, en particular de alimentos y medicamentos”<sup>435</sup>.

Sin embargo, la propia Resolución de 2016 “destaca la responsabilidad que tienen todas las partes en el conflicto por *la destrucción de los medios de subsistencia y los bienes productivos*”<sup>436</sup>. De hecho, para apoyar esta idea, el objetivo especificado del mandato de la OMP es, entre otros, “*facilitar la prevención, mitigación y solución de conflictos entre comunidades para fomentar la reconciliación local y nacional sostenibles como parte esencial de la labor de prevención de la violencia y construcción del Estado a largo plazo*”<sup>437</sup>. La expresión “construcción del Estado a largo plazo” daría cabida a la protección de la seguridad alimentaria como elemento estabilizador del Estado en relación a su población; aspecto también que, entre otros, facilitaría la “prevención de los conflictos” entre “comunidades”. Por tanto, sería factible que la Operación de Sudán del Sur pudiera autorizar acciones de protección o promoción de la seguridad alimentaria (entendidas implícitamente en el objetivo del mandato de la UNMISS).

Ahora bien, estas ideas, es decir, el uso del instrumento “OMPs” como medio para proteger la seguridad alimentaria como un factor sostenible de paz, sí que parecen ser ya visualizadas en la Resolución del Consejo de Seguridad sobre Sudán del Sur, de 15 de marzo de 2018. En esta Resolución el Consejo reconoce “la penosa situación humanitaria y los altos niveles de inseguridad alimentaria imperantes en muchas partes del

---

<sup>434</sup> UN Doc. S/RES/2327 (2016), de 16 diciembre 2016, pp.4, 12.

<sup>435</sup> *Ibidem*, para.22.

<sup>436</sup> *Ibidem*, p.4.

<sup>437</sup> *Ibidem*, p. 8 apartado vi.

país”<sup>438</sup> y, a este respecto, observa “*la importancia de la contribución de la UNMISS a la creación, mediante la coordinación con los agentes humanitarios, las comunidades de desplazados y las autoridades, de las condiciones para el retorno seguro, voluntario y digno de los desplazados internos y los refugiados a fin de que puedan retomar sus medios de vida, en particular el cultivo de la tierra para producir alimentos*”<sup>439</sup>. Esto es, ya existe una referencia expresa en el mandato de la UNMISS a la producción de alimentos como medio de vida para el retorno seguro, voluntario y digno de los desplazados y refugiados por el conflicto. Lo cual parece estar en consonancia con la Resolución S/RES/2327 de 16 diciembre 2016. En este sentido, esta idea se vuelve a reiterar en la Resolución S/RES/2459 de 15 de marzo de 2019, cuando el Consejo hace referencia, con los mismos términos, a la importancia de la contribución de la UNMISS para crear las condiciones necesarias, entre las comunidades desplazadas y las autoridades, a fin de que *puedan volver al cultivo de sus tierras para producir alimentos*<sup>440</sup>. De nuevo, esto es acorde dentro de los objetivos de la Operación, entre ellos: “facilitar la prevención, mitigación y solución de conflictos entre las comunidades y la construcción del Estado a largo plazo”<sup>441</sup>.

## MALÍ

En el supuesto de Malí, la operación en curso es MINUSMA. En este caso, nos encontramos también con un Estado que sufre problemas de seguridad alimentaria, siendo uno de los que posee mayor porcentaje de desnutrición de entre los Estados <sup>442</sup> que conforman el Sahel.

---

<sup>438</sup> UN Doc. S/RES/2406 (2018), de 15 marzo 2018, p. 3.

<sup>439</sup> *Ibidem*.

<sup>440</sup> UN Doc., S/RES/2459 (2019), de 15 de marzo de 2019, p.3.

<sup>441</sup> UN Doc. S/RES/2327 (2016), de 16 diciembre 2016, p.8.

<sup>442</sup> Los otros países son: Nigeria, Níger y Chad.

En cuanto a la situación de la seguridad alimentaria en Malí y la OMP en curso, el Informe<sup>443</sup> del Secretario General, de 30 de marzo de 2017, se pronuncia al respecto. En este Informe se establece que “la situación humanitaria es preocupante dado que *las personas afectadas por el conflicto armado han continuado padeciendo dificultades para acceder a los alimentos*”<sup>444</sup> (esto ha provocado desplazamientos de población a Burkina Faso, Níger y Mauritania). “En preparación para el período de escasez [...] *las Naciones Unidas prestaron apoyo para proteger y reconstruir los medios de subsistencia de quienes sufrían inseguridad alimentaria en las regiones del norte y centro del país*”<sup>445</sup>, dice en el citado informe.

El Consejo de Seguridad se pronuncia también sobre “la preocupante y grave crisis alimentaria” que se padece en Malí<sup>446</sup>, en la que se hace referencia a los restos de minas terrestres y artefactos explosivos que quedan aún y que agravan la crisis alimentaria presente al imposibilitar el cultivo de los campos<sup>447</sup>. Asimismo el Consejo reconoce “las consecuencias negativas del cambio climático, los cambios ecológicos y los desastres naturales, entre otros factores, para la estabilidad de Malí, en particular a raíz de la sequía, la desertificación, la degradación de las tierras y la inseguridad alimentaria”<sup>448</sup>. El Consejo pone de relieve “la necesidad de que el Gobierno de Malí y las Naciones Unidas cuenten con evaluaciones de riesgos y estrategias de gestión de riesgos adecuadas en relación con esos factores”<sup>449</sup>. Esto es, en relación a la situación de Malí, *el Consejo evidencia la preocupante crisis alimentaria y además reconoce que la inseguridad alimentaria es un factor de desestabilización*. Atendiendo a

---

<sup>443</sup> UN Doc. S/2017/271, de 30 de marzo de 2017, Informe del Secretario General sobre la situación

en Malí, p.12.

<sup>444</sup> *Ibidem*, para. 41.

<sup>445</sup> *Ibidem*, para. 43.

<sup>446</sup> Aspecto que mantiene durante 2019, cuando el Consejo vuelve a expresar su profunda preocupación por la grave crisis alimentaria y humanitaria que se vive en Malí. UN Doc., S/RES/2480 (2019), 28 de junio de 2019, para.60.

<sup>447</sup> UN Doc. S/RES/2423 (2018), 28 de junio de 2018, p. 4.

<sup>448</sup> *Ibidem*, p.4.

<sup>449</sup> *Ibidem*.

ello, el Consejo destaca la necesidad de que se tomen medidas de gestión de riesgo en relación con los factores de desestabilización. Por tanto, cabe decir que el Consejo, implícitamente, pone de relieve la necesidad de adoptar estrategias de gestión adecuadas para mitigar los riesgos asociados a la inseguridad alimentaria.

En este sentido, podría pensarse que las acciones de MINUSMA pueden encontrar una vinculación directa con la seguridad alimentaria como factor sostenible de paz (a pesar de no estar expresamente referido esto en el mandato de la operación). Explicamos el porqué, teniendo en cuenta la Resolución de 2018 (anteriormente mencionada) a la luz de la Resolución de junio de 2016 del Consejo<sup>450</sup>. La Resolución del Consejo, de junio de 2016, autorizaba a la MINUSMA a utilizar su capacidad para prestar asistencia, en apoyo a las autoridades malienses, en el desarrollo de “proyectos de estabilización”, en concreto para contribuir a crear un entorno seguro en la estabilización del norte de Malí<sup>451</sup>. La Resolución, asimismo, solicitó al Secretario General a que adoptase las medidas necesarias (a su discreción) para que la MINUSMA pudiera alcanzar su capacidad operacional plena sin más demora<sup>452</sup>. La misma Resolución también solicitó a la operación a que “tenga plenamente en cuenta las consideraciones de género como una cuestión intersectorial en todo su mandato y que ayude a las autoridades de Malí a asegurar la participación, intervención y representación plenas y efectivas de las mujeres a todos los niveles y en una etapa temprana de la fase de estabilización, entre otras cosas en la reforma del sector de la seguridad y los procesos de desarme, desmovilización y reintegración”<sup>453</sup>.

Como puede apreciarse tras la lectura literal de la Resolución de 29 junio 2016, y teniendo en cuenta la Resolución de 28 de junio de 2018, sería factible que el Secretario General, como órgano ejecutivo de la misión, pudiera autorizar (a su discreción porque se habilita para ello por el

---

<sup>450</sup> UN Doc. S/RES/2295, de 29 junio 2016, disponible en: [http://undocs.org/es/S/RES/2295\(2016\)](http://undocs.org/es/S/RES/2295(2016)) consultado el 11 de junio de 2020.

<sup>451</sup> *Ibidem*, para. 20 a).

<sup>452</sup> *Ibidem*, para. 29.

<sup>453</sup> *Ibidem*, para. 26.

Consejo) proyectos locales de “instauración de seguridad alimentaria”, mediante, por ejemplo, el reparto de semillas, el arreglo de las infraestructuras productivas, la creación de comedores, la integración de la mujer en las tareas de almacenado de alimentos, la construcción de sistemas de regadío, el desminado de los campos, etc., como medidas o proyectos de estabilización en el norte de Malí<sup>454</sup>, contribuyendo a crear un entorno de reintegración de los desplazados en el que la seguridad alimentaria sea tenida en cuenta, por la OMP vigente, como un factor sostenible de paz en Malí. De hecho, en 2019, el propio Consejo, en relación a Malí, subraya que la estabilización de la situación de Malí “requiere la puesta en marcha de una estrategia renovada y plenamente integrada que persiga simultáneamente progresos en la seguridad, la gobernanza, el desarrollo, [...] así como la protección y promoción de los derechos humanos”<sup>455</sup>. En este sentido, hay que señalar que un marco fáctico previo de seguridad alimentaria, con las garantías de los pilares que la componen, entendemos que será más factible y adecuado la protección y promoción 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. Por tanto, dentro de los “proyecto de estabilización” que se lleven a cabo en Mali a través del mandato de la OMP vigente, es jurídicamente factible desplegar acciones protectoras de la seguridad alimentaria a largo plazo, de acuerdo a las resoluciones comentadas del Consejo de Seguridad en relación a esta cuestión.

## CONGO

En la Resolución de 27 de marzo de 2018, el Consejo de Seguridad muestra su grave preocupación por la situación de inseguridad alimentaria a la que se enfrentan 7,7 millones de personas en el Congo<sup>456</sup>. En esta Resolución, el Consejo continúa afirmando su “profunda

---

<sup>454</sup> Véase: LELOUP M., “Heritage Protection as Stabilization, the Emergence of a New ‘Mandated Task’ for UN Peace Operations”, *Journal International Peacekeeping*, Volume 26, 2019 - Issue 4, 2019.

<sup>455</sup> UN Doc., S/RES/2480 (2019), 28 de junio de 2019, p.2.

<sup>456</sup> UN Doc. S/RES/2409 (2018), de 27 de marzo de 2018, p. 4.

preocupación por el elevadísimo número de desplazados internos en la República Democrática del Congo, que se ha duplicado con creces en el último año a más de 4,49 millones, y los 540.000 refugiados en la República Democrática del Congo, [...] como consecuencia de las hostilidades en curso<sup>457</sup>. Atendiendo a ello, el Consejo exhorta *a la República Democrática del Congo y a todos los Estados de la región a trabajar en pro de un entorno pacífico que sea conducente a la puesta en práctica de soluciones duraderas para los refugiados y los desplazados internos, incluido su retorno voluntario y reintegración en la República Democrática del Congo en condiciones de seguridad y dignidad, con el apoyo del equipo de las Naciones Unidas en el país*<sup>458</sup>. En este sentido, el Consejo destaca que “toda solución debe estar en consonancia con las obligaciones pertinentes en virtud del derecho internacional de los refugiados, el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos”<sup>459</sup>.

Si nos fijamos en la Resolución de 27 de marzo de 2018, el Consejo hace referencia a la situación de inseguridad alimentaria en el Congo y al elevado número de desplazados y refugiados por las hostilidades en curso. Por ello, induce a los Estados, con el apoyo del equipo de las Naciones Unidas, a trabajar para crear un entorno pacífico en el que sea más factible el retorno y la reintegración de los que se han desplazado. En este sentido, entendemos que sería factible que para el retorno de los desplazados y refugiados se tuvieran en cuenta, por la OMP en curso, el desarrollo de mecanismos y acciones de seguridad alimentaria. Los desplazados y refugiados no podrían volver de forma segura si no tienen garantizado el acceso a los alimentos básicos, entre otras cuestiones.

En el caso del Congo, la operación en curso es MONUSCO. Ya en sus inicios, podrían vincularse, directamente, los aspectos de la protección de la seguridad alimentaria, sobre la Operación, atendiendo a la afirmación que hace el Consejo de Seguridad en su Resolución de 2012<sup>460</sup>. En

---

<sup>457</sup> *Ibidem*.

<sup>458</sup> *Ibidem*.

<sup>459</sup> *Ibidem*.

<sup>460</sup> UN Doc. S/RES/2053, de 27 de septiembre de 2012, p. 7.

ella, “insta al Gobierno de la República Democrática del Congo a que, con el apoyo de la MONUSCO, [...] *aborde las causas subyacentes de la inestabilidad, en particular los efectos del retorno de los refugiados y los desplazados y las posibles tensiones sociales relacionadas con la tierra*”<sup>461</sup>.

En este sentido, puede apreciarse cómo la Misión debe (porque el verbo “aborde” está formulado en imperativo) accionar mecanismos, en colaboración con el Gobierno del Congo, que mitiguen o eviten los conflictos que se puedan dar, por el acceso a las tierras (cabría aquí un acceso para producir alimentos, ya que dice “posibles tensiones”), entre la propia población no desplazada y el retorno de los refugiados o desplazados.

Podemos ver cómo, atendiendo a las Resoluciones mencionadas del Consejo de Seguridad, relativas a la situación del Congo, y sobre todo a la Resolución de 27 de marzo de 2018, es perfectamente factible el hecho de que la OMP en curso (MONUSCO) pueda apoyar, entre otras cuestiones, aquellas acciones de protección de la seguridad alimentaria en “pro de un entorno pacífico que sea conducente a la puesta en práctica de soluciones duraderas para los refugiados y los desplazados internos, incluido su retorno voluntario y reintegración en la República Democrática del Congo en condiciones de seguridad y dignidad”<sup>462</sup>.

Como hemos podido apreciar, en el marco de la evolución, cualitativa y cuantitativa, que han experimentado las OMPs, es factible que los objetivos de protección o promoción de la seguridad alimentaria entren en juego en sus mandatos, aunque la práctica no muestra muchos ejemplos de ello en las OMP en curso. Si bien, estos objetivos se pueden deducir implícitamente de los objetivos generales de sus mandatos, que entendemos que tienen que ser concretizados en la práctica atendiendo a las

---

<sup>461</sup> *Ibidem*, para. 20.

<sup>462</sup> UN Doc. S/RES/2409 (2018), de 27 de marzo de 2018, *Op.Cit.*, p. 4. En concreto se dice: “[...] exhortando a los Estados Miembros y otros asociados internacionales a intensificar la financiación para responder con urgencia a las necesidades humanitarias del país, exhortando además a la República Democrática del Congo y a todos los Estados de la región a trabajar en pro de un entorno pacífico que sea conducente a la puesta en práctica de soluciones duraderas para los refugiados y los desplazados internos, incluido su retorno voluntario y reintegración en la República Democrática del Congo en condiciones de seguridad y dignidad, con el apoyo del equipo de las Naciones Unidas en el país [...]”.

necesidades y los desafíos a los que deben dar respuesta en el caso en cuestión.

No nos referimos a los casos tradicionales de OMPs que protegen la llegada de la ayuda humanitaria para la asistencia alimentaria de la población aislada en un conflicto (como sucede en Somalia por ejemplo), ya que eso entraría en el marco de acciones de emergencia alimentaria y lo que queremos es vincular las acciones de protección de la seguridad alimentaria como factor sostenible de paz en el marco de las OMPs de segunda generación.

La escasa experiencia práctica de OMPs que contengan entre sus objetivos directos la protección o promoción de la seguridad alimentaria, como factor de paz (también podrían relacionarse estos aspectos con objetivos indirectos para cumplir objetivos fijados), hace que el planteamiento de la cuestión, por el momento, deba girar en torno a la posible viabilidad jurídica y competencial de una hipotética situación en la que sería posible adoptar esas medidas, en concreto en los casos de Sudán del Sur, Malí y Congo. Sin embargo, a pesar de existir una vinculación clara entre los aspectos de la seguridad alimentaria y las acciones que tendrían encomendadas a este respecto las OMPs, sobre todo en África, aún queda mucho por hacer. El lazo entre la seguridad, la libertad y el desarrollo para fomentar una paz duradera son cuestiones que, entendemos, deben estar presentes en las OMPs.

Quizás en Sudán del Sur con la Resolución del Consejo de Seguridad, de 2018 y de 2019, relativa a UNMISS, se puede afirmar que sí se empieza a apreciar esa vinculación entre las labores de una OMP en curso y la protección de la seguridad alimentaria como factor sostenible de paz de una zona en conflicto, al dejarse constancia de la contribución de la UNMISS a la creación de las condiciones (en particular el cultivo de la tierra para producir alimentos) para el retorno seguro, voluntario y digno de los desplazados internos y los refugiados a fin de que puedan retomar sus medios de vida<sup>463</sup>.

---

<sup>463</sup> UN Doc S/RES/2406 (2018), de 15 marzo 2018, *Op.Cit.*, p.3.

### 3.2 LA COMISIÓN DE CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ

El objetivo primigenio de la Comisión de Consolidación de la Paz, como su propio nombre indica, es construir y consolidar la paz. Según FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, la creación de la Comisión de Consolidación de la Paz ha supuesto “un reconocimiento a la relación que existe entre el progreso social y las condiciones de vida adecuadas, con la ausencia de conflictos”<sup>464</sup>.

Hemos venido estableciendo que la protección de la seguridad alimentaria debe tenerse en cuenta en las estrategias de estabilización y desarrollo como un modo de alcanzar una “paz sostenible”, consolidada, y también como factor para evitar la reanudación de los conflictos. En este sentido, vimos que la falta de alimentos puede ser tanto causa como efecto de los conflictos. Sólo hay que observar el presente y ver cómo muchos conflictos armados actuales y la violación masiva y sistemática de derechos humanos (persistencia del hambre, ahora en aumento, expansión de enfermedades infecciosas, pobreza, terrorismo, delincuencia organizada, degradación del medio ambiente, etc.) hunden sus causas más profundas en la falta de desarrollo y progreso social y en las deplorables condiciones de vida a las que muchas personas están expuestas<sup>465</sup>.

Dejamos constancia en el primer capítulo que la seguridad alimentaria es un factor sostenible de paz (de consolidación de la paz) en la medida en que contribuye al desarrollo y progreso social, al respeto del derecho humano a la alimentación y a otros derechos humanos estrictamente vinculados. Por ello la seguridad alimentaria debe tenerse en cuenta como factor para la prevención, mitigación y/o estabilización de los conflictos.

Debido a estos motivos, es por lo que vamos a estudiar la naturaleza y funciones de la Comisión de Consolidación de la paz como un nuevo

---

<sup>464</sup> FERNÁNDEZ SÁNCHEZ P.A., “La Comisión de Consolidación de la Paz”, *REDI*, Vol. LVII, 2005, p.719.

<sup>465</sup> ADDISON T., “From Conflict to Reconstruction”, Discussion Paper N. 2001/16, WIDER, United Nations University, 2001, pp.10-11.

posible instrumento que proteja y promueva la seguridad alimentaria como un factor sostenible de paz y seguridad. Para analizar si esto es viable llevaremos a cabo una interpretación y estudio de las competencias jurídicamente atribuidas, por el Consejo de Seguridad y la Asamblea General, a la Comisión de Consolidación de la Paz.

### 3.2.1. ¿EL PORQUÉ DE SU CREACIÓN?

Para hacer un análisis de los antecedentes de la creación de la Comisión de Consolidación de la Paz, debemos remontarnos al Documento Final de la Cumbre de Jefes de Estados y de Gobierno de la Naciones Unidas, de septiembre de 2005<sup>466</sup>. En este documento se presenta la decisión de crear una Comisión de Consolidación de la Paz, para ayudar a los Estados en la transición de la guerra a la paz, que cuente con una oficina de apoyo y un fondo permanente.

La decisión de creación de la Comisión, plasmada en el Documento de la Cumbre, tiene su justificación en las solicitudes previas que el Secretario General de Naciones Unidas y el Grupo de Alto Nivel vinieron haciendo desde los años 2003 y 2004.

Profundicemos un poco más en estos antecedentes históricos<sup>467</sup>.

El Secretario General de entonces, KOFI ANNAN, en septiembre de 2003<sup>468</sup>, anunció a la Asamblea General su decisión para crear un Grupo de Alto Nivel que tuviera la labor de analizar las amenazas globales y los desafíos futuros a la paz y la seguridad internacionales, así como determinar la contribución que puede aportar la acción colectiva

---

<sup>466</sup> Plasmado posteriormente en una Resolución de la Asamblea General: UN Doc. A/RES/60/1, 24 de octubre de 2005, 60/1. Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, para.97, disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/60/1> consultado el 12 de junio de 2020.

<sup>467</sup> DAILLIER P., «La consolidation de la paix et la réforme de l'ONU », en CARDONA LLORENS J. (Ed.), *La ONU y el mantenimiento de la paz en el siglo XXI. Entre la adaptación y la reforma de la Carta*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, p.195.

<sup>468</sup> UN Doc. A/58/612, Carta del 3 de noviembre de 2003 dirigida al presidente de la Asamblea General por el Secretario General, Quincuagésimo Octavo Periodo de Sesiones, tema 10 del programa: Memoria del Secretario General sobre la Labor de la Asamblea, 28 de noviembre de 2003.

en respuesta a esos desafíos y, finalmente, recomendar los cambios que sean necesarios para asegurar una acción colectiva eficaz (entre otras cosas mediante un examen de los órganos principales de las Naciones Unidas)<sup>469</sup>.

En el Informe del Grupo de Alto Nivel del año 2004, que lleva por título “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”<sup>470</sup>, al que ya hemos hecho referencia anteriormente, se dejaba constancia de que no había en el sistema de Naciones Unidas ninguna institución que estuviera destinada a evitar el colapso de un Estado ni a prestar asistencia en los Estados en su transición de la guerra hacia la paz<sup>471</sup>.

El Secretario General aceptó la recomendación del Grupo de Alto Nivel<sup>472</sup> y en su Informe de 2005, titulado “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”<sup>473</sup>, propuso a los Estados Miembros a que establecieran una Comisión de

---

<sup>469</sup> FERNÁNDEZ SÁNCHEZ P.A., “La Comisión de Consolidación de la Paz”, Op.Cit., p.719.

<sup>470</sup> UN Doc. A/59/565, 2 de diciembre de 2004, disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/59/565>, consultado el 12 de junio de 2020.

<sup>471</sup> Concretamente el parágrafo 261 del Informe establece que: “no hay un componente del sistema de las Naciones Unidas expresamente destinado a evitar el colapso de un Estado y que éste se precipite hacia la guerra ni para prestar asistencia en los países en su transición de la guerra a la paz. No cabe sorprenderse de que ello no se haya tenido en cuenta en la Carta de las Naciones Unidas ya que la labor de las Naciones Unidas en conflictos en gran medida internos es relativamente reciente. Sin embargo, en una era en que docenas de Estados están en situación difícil o se recuperan de un conflicto existe una clara obligación internacional de ayudar a los Estados a incrementar su capacidad para desempeñar sus funciones soberanas en forma efectiva y responsable”.

<sup>472</sup> UN Doc. A/59/565, de 2 de diciembre de 2004, Op.Cit., p. 3. El Secretario dijo: “Estoy de acuerdo con el Grupo en que la consolidación de la paz después de los conflictos resulta esencial en vista de los problemas con que nos enfrentamos hoy día. Las actividades y los recursos en esa esfera están demasiado dispersos, y celebro la idea de un nuevo órgano intergubernamental y de una capacidad dedicada a ese fin en la Secretaría. Espero que semejante Comisión, que ayudaría a los Estados en la etapa de transición entre la fase inmediatamente posterior a los conflictos y la fase de la reconstrucción y el desarrollo a más largo plazo, también esté disponible, a pedido de los interesados, para ayudar a los Estados Miembros a fortalecer su propia capacidad”. Disponible en: [http://csnu.itamaraty.gov.br/images/16.ESP\\_A\\_More\\_Secure\\_World\\_Our\\_Shared\\_Responsibility\\_Relat%C3%83%C2%B3rio.pdf](http://csnu.itamaraty.gov.br/images/16.ESP_A_More_Secure_World_Our_Shared_Responsibility_Relat%C3%83%C2%B3rio.pdf) consultado el 12 de junio de 2020.

<sup>473</sup> UN Doc. A/59/2005\*, de 21 de marzo de 2005, p.35.

Consolidación de la Paz, de carácter intergubernamental, pero no fijaba cuál sería la naturaleza jurídica de esta Comisión. En ese Informe, el Secretario insta a los Estados a establecer una Comisión de Consolidación de la Paz y a crear y apoyar un fondo permanente de contribuciones voluntarias para la consolidación de la paz<sup>474</sup>.

Llegamos a la Cumbre de Jefes de Estados y Gobierno de Naciones Unidas y estos toman en consideración la creación de la Comisión, donde el procedimiento de adopción de las decisiones fue el consenso<sup>475</sup>. Fruto de esa Cumbre se adopta el “Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005”, adoptado en Nueva York del 14 al 16 de septiembre de 2005<sup>476</sup>.

### 3.2.2. NATURALEZA JURÍDICA DE LA COMISIÓN DE CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ

La creación formal de la Comisión de Consolidación de la Paz se llevó a cabo simultáneamente a través de dos Resoluciones de dos Órganos Principales de Naciones Unidas: la Asamblea General y el Consejo de Seguridad. Realmente el origen de la creación de la Comisión se remonta a los informes del Secretario General y del Grupo de Alto Nivel que dieron lugar al Documento Final de la Cumbre de 2005, pero han sido las dos Resoluciones simultáneas, de la Asamblea y el Consejo, las que han dado mandatos claros y cerrados a la Comisión y las que fijan las condiciones institucionales de su funcionamiento.

La Resolución A/RES/60/181, de 20 de diciembre de 2005<sup>477</sup>, de la Asamblea General, decide llevar a efecto la decisión adoptada en la Cumbre Mundial de 2005 y “establecer la Comisión de Consolidación

---

<sup>474</sup> *Ibidem*, p.65.

<sup>475</sup> FERNÁNDEZ SÁNCHEZ P.A., “La Comisión de Consolidación de la Paz”, *Op.Cit.*, p.721.

<sup>476</sup> REAL B., “La creación de la Comisión de Consolidación de la Paz como institucionalización de la intervención de las Naciones Unidas en situaciones de post-conflicto”, en BLANC ALTEMIR A. (Ed.), *El proceso de reforma de las Naciones Unidas*, Tecnos, 2009, pp.177-202.

<sup>477</sup> UN Doc., A/RES/60/180, 20 de diciembre de 2005, 60/180. La Comisión de Consolidación de la Paz, para.1.

de la Paz en calidad de órgano asesor intergubernamental”<sup>478</sup>. De forma paralela, el Consejo de Seguridad adoptó la Resolución 1645(2005) de 20 de diciembre de 2005<sup>479</sup>, por la que decide crear la Comisión de Consolidación de la Paz, empleando las mismas palabras que la Asamblea General en su Resolución. Las Resoluciones son casi idénticas, simplemente difieren levemente en dos párrafos, el 15 y el 28.

El punto 15 de la Resolución de la Asamblea hace referencia a la decisión de que la Comisión presente un Informe anual a la Asamblea General y que la Asamblea celebre un debate anual para examinar el informe. El punto 15 de la Resolución del Consejo de Seguridad le sitúa a este órgano en calidad de Observador de ese informe anual que se le debe presentar a la Asamblea por parte de la Comisión. Por tanto, el texto de la Resolución del Consejo de Seguridad, como establece FERNANDEZ SÁNCHEZ, “se pliega a este control por parte de la Asamblea General, indicando tan sólo que observa que la Comisión presentará un informe anual a la Asamblea General y que la Asamblea celebrará un debate anual para examinar el informe”<sup>480</sup>. Al darse cuenta de ello, el Consejo de Seguridad vuelve a adoptar una nueva Resolución, la 1646(2005), de 20 de diciembre, en la que “decide que el informe anual a que hace referencia en el párrafo 15 de la resolución 1645(2005) también se presente al Consejo de Seguridad para un debate anual”.

El punto 28 también difiere. En el caso de la Resolución de la Asamblea, se dice que “decide incluir en el programa provisional de su sexagésimo primer período de sesiones un tema titulado Informe de la Comisión de Consolidación de la Paz”. Y en el caso de la Resolución del Consejo, se fija que “decide seguir ocupándose de la cuestión”.

Atendiendo a lo expuesto, la naturaleza jurídica de la Comisión de la Consolidación de la Paz es la “*órgano subsidiario común*” de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad, ya que es creada formalmente en el marco de dos Resoluciones adoptadas por ambos órganos,

---

<sup>478</sup> *Ibidem*.

<sup>479</sup> UN Doc., S/RES/1645 (2005), 20 de diciembre de 2005, para.1.

<sup>480</sup> FERNÁNDEZ SÁNCHEZ P.A., “La Comisión de Consolidación de la Paz”, *Op.Cit.*, pp.726-727.

simultáneamente, en el ámbito de sus respectivas competencias. Hay que señalar que hay una justificación para que se llame Comisión y no Comité. En el marco de Naciones Unidas se suele asignar el nombre de “Comisión” a aquellos órganos subsidiarios de carácter consultivo, mientras que el de Comité, se suele reservar para los órganos de carácter ejecutivo y con competencias propias<sup>481</sup>.

El fundamento jurídico de la creación de esta Comisión podemos situarlo en los artículos 1, 7.2, 22 y 29 de la Carta de Naciones Unidas. Veamos por qué.

El artículo 1 de la Carta de Naciones Unidas, que enuncia los propósitos y principios de esta Organización Universal, dispone que:

“Los propósitos de las Naciones Unidas son: Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin:

-Tomar *medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz*, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz;

-Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otros *medidas adecuadas para fortalecer la paz universal*;

-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 y a las libertades fundamentales de todos*, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión; y

-Servir de *centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes*”.

Como puede apreciarse, la naturaleza y funciones de la Comisión de consolidación de la paz es acorde a:

---

<sup>481</sup> *Ibidem*.

- La adopción de “medidas colectivas eficaces” para prevenir y eliminar amenazas a la paz;
- El fomento de las relaciones pacíficas entre las Naciones mediante el fortalecimiento de la paz universal;
- El desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos;
- La armonización de los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes.

Por tanto, la Comisión de consolidación de la paz sería un instrumento, entre otros, de Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales; concretamente las expresiones del artículo 1 de la Carta relativas a “medidas colectivas eficaces”, “medidas adecuadas para fortalecer la paz universal”, “centro de armonización de esfuerzos para alcanzar propósitos comunes”, “desarrollo y estímulo de los derechos humanos”, entran de lleno en la naturaleza de la Comisión y le sirven de fundamento jurídico.

La Asamblea General, como se ha dicho anteriormente, tiene competencias en el marco del Mantenimiento de la Paz. Para el Consejo de Seguridad no hace falta especificar nada más, pues es el órgano principal de Naciones Unidas que tiene la responsabilidad, primordial, de mantener la paz y seguridad internacionales<sup>482</sup>. Por ejemplo, en la Resolución 377(V) de 3 de noviembre de 1950<sup>483</sup>, que es la que permite que la Asamblea General asuma responsabilidades residuales en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, se menciona textualmente que “el mantenimiento de una paz real y duradera depende también del cumplimiento de todos los propósitos y principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas”<sup>484</sup>. De hecho, durante la elaboración de esta Resolución, los Delegados de Perú y Brasil, Sres. Belaúnde y Rao,

---

<sup>482</sup> FERNÁNDEZ SÁNCHEZ P.A., “La Comisión de Consolidación de la Paz”, *Op.Cit.*, pp.728-729.

<sup>483</sup> UN. Doc., A/RES/377(V), Unión pro paz, disponible en: [https://undocs.org/es/A/RES/377\(V\)](https://undocs.org/es/A/RES/377(V)), consultado el 12 de junio de 2020.

<sup>484</sup> *Ibidem*, para.14.

respectivamente, señalaron que al recoger el artículo 1 de la Carta las expresiones de medidas colectivas y eficaces es suficiente para otorgar a la Asamblea General competencias en materia de paz y seguridad internacionales<sup>485</sup>.

Otro fundamento jurídico de la creación de esta Comisión sería el artículo 7.2 de la Carta de Naciones Unidas, según el cual “se podrán establecer, de acuerdo con las disposiciones de la presente Carta, los órganos subsidiarios que se estimen necesarios”. En este caso, la Comisión de Consolidación de la Paz es un órgano subsidiario común, tanto de la Asamblea como del Consejo de Seguridad, que tienen ambas competencias en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

Si se ha determinado que una de las funciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas es el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, el artículo 22 de la Carta sirve también de fundamento para la creación de la Comisión de Consolidación de la Paz, dado que dispone que “La Asamblea General podrá establecer los organismos subsidiarios que estime necesarios para el desempeño de sus funciones”. En el mismo sentido, el artículo 29 de la Carta dispone que “El Consejo de Seguridad podrá establecer los organismos subsidiarios que estime necesarios para el desempeño de sus funciones”; entre sus funciones, como es sabido, el Consejo asume la responsabilidad primordial en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

### 3.2.3. LA LABOR DE LA COMISIÓN: PRINCIPALES FUNCIONES, FORMA DE TRABAJO Y MODO DE FINANCIACIÓN

Según el Informe del Grupo de Alto Nivel, las funciones básicas de la Comisión de consolidación de la paz “deberían consistir en constatar qué países se encuentran en graves dificultades y corren el riesgo de un colapso, *organizar, en forma proactiva y en asociación con el gobierno del país*, la asistencia para impedir que el proceso avance más, *ayudar en la planificación* para la transición entre el conflicto y la consolidación de la paz después del conflicto y, en particular, *coordinar y mantener la labor*

---

<sup>485</sup> Véase la documentación de la Reunión 357 de 10 de octubre de 1950, párrafos 27 y 28, así como la de la Reunión 360, de 12 de octubre de 1950, párrafo 35, respectivamente.

*de la comunidad internacional en la consolidación de la paz después del conflicto durante el período que sea necesario*<sup>486</sup>

Según BERMEJO y LÓPEZ-JACOISTE estas expresiones hacen pensar que “la Comisión asumiría facultades de alerta temprana y de acción preventiva, pero no es el caso”<sup>487</sup>. Las palabras del Grupo se deben interpretar en el contexto de que la reconstrucción sostenible de la paz a largo plazo constituye la mejor prevención, “ya que no sería adecuado atribuirle esta función a la Comisión, puesto que ya existen otros mecanismos de acción preventiva”<sup>488</sup>. De ahí que las palabras del Grupo se deban interpretar en el contexto de que la reconstrucción sostenible de la paz a largo plazo es una forma de prevención.

En el Documento Final de la Cumbre de 2005 se señala que la función principal de la Comisión es “agrupar a todos los agentes interesados para reunir recursos, proponer estrategias integrales de consolidación de la paz y recuperación después de los conflictos y ofrecer asesoramiento sobre esas estrategias”. En este sentido, el documento prosigue afirmando que:

“La Comisión deberá centrar la atención en las tareas de reconstrucción y de consolidación de las instituciones necesarias para la recuperación después de los conflictos y apoyar el desarrollo de estrategias integrales para sentar las bases del desarrollo sostenible. Además, deberá formular recomendaciones y proporcionar información para mejorar la coordinación de todos los agentes pertinentes [...]”<sup>489</sup>.

Por tanto, según el Documento Final de la Cumbre, plasmado en la Resolución de Asamblea A/RES/60/1, 24 de octubre de 2005, las funciones principales de la Comisión serían reunir a todos los agentes interesados para organizar los recursos, proponer estrategias integrales para

---

<sup>486</sup> UN Doc A/59/565, 2 de diciembre de 2004, *Op.Cit.*, para. 264.

<sup>487</sup> BERMEJO GARCÍA R., LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ E., “La nueva Comisión de Consolidación de la Paz”, UNISCI Discussion Papers, N° 10 (Enero / January 2006), p.52.

<sup>488</sup> *Ibidem.*

<sup>489</sup> UN Doc. A/RES/60/1, 24 de octubre de 2005, 60/1. Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, para.98.

la consolidación de la paz y la recuperación en situaciones posteriores a los conflictos y ofrecer asesoramiento relativo a esas estrategias.

Según las Resoluciones conjuntas de la Asamblea y el Consejo de Seguridad, los propósitos de la Comisión de Consolidación de la Paz, como órgano asesor intergubernamental, serán:

- a) Agrupar a todas las entidades pertinentes para reunir recursos, proponer estrategias integradas de consolidación de la paz y recuperación después de los conflictos y asesorar sobre esas estrategias;
- b) Centrar la atención en las tareas de reconstrucción y consolidación de las instituciones necesarias para la recuperación después de los conflictos y apoyar la elaboración de estrategias integradas para sentar las bases del desarrollo sostenible;
- c) Formular recomendaciones y proporcionar información para mejorar la coordinación de todas las entidades pertinentes, tanto de las Naciones Unidas como ajenas a la Organización, establecer prácticas óptimas, ayudar a asegurar una financiación previsible para las actividades iniciales de recuperación y ampliar el período en que la comunidad internacional presta atención a la recuperación después de los conflictos<sup>490</sup>.

Además, el Consejo de Seguridad “exhorta a la Comisión a integrar perspectiva de género en todos sus trabajos”<sup>491</sup>. Al igual que lo hace la Asamblea General.

Atendiendo a los documentos expuestos, y sobre todo a las Resoluciones conjuntas de la Asamblea y el Consejo, la Comisión de Consolidación de la Paz tiene funciones de un *órgano subsidiario coordinador, consultivo y asesor de las estrategias de reconstrucción y consolidación de la paz, en las que integrará la perspectiva de género*. Es sabido, como indica ZÚÑIGA GARCÍA, que en “la rehabilitación posbélica suele haber una falta de coordinación entre los actores locales e internacionales, lo que resta eficacia al trabajo, así como una multiplicidad de marcos conceptuales, instrumentos y mecanismos puestos en práctica no siempre adecuados o insuficientes”<sup>492</sup>. Por lo tanto, que la Comisión de Consolidación de

---

<sup>490</sup> UN Doc., S/RES/1645 (2005), 20 de diciembre de 2005, *Op.Cit.*, para.2.

<sup>491</sup> UN Doc. S/RES/1645 (2005), 20 de diciembre de 2005, para. 20.

<sup>492</sup> ZÚÑIGA GARCÍA-FALCES N., “La Consolidación de la Paz de Naciones Unidas: Un Desafío a la Coherencia”, FRIDE, junio 2005, p.6.

la Paz se proponga como órgano coordinador y asesor de todos estos aspectos, para garantizar acciones internacionales más coherentes y sistemáticas en la instauración de una paz duradera, es un paso de importancia. Esto es, da visibilidad a la labor de la ONU como un equipo. Además, la visión de “consolidación de la paz”, pretende vincular la paz y seguridad, con los derechos humanos y el desarrollo. Esto implica abordar las causas profundas del conflicto, garantizar la reconciliación nacional y mover al Estado afectado hacia la recuperación, la reconstrucción y el desarrollo.

Por tanto, es jurídicamente posible (atendiendo a las competencias de la Comisión de Consolidación de la Paz y a los fundamentos jurídicos de su creación) que la protección de la seguridad alimentaria se pueda incluir en las estrategias integradas de postconflicto y en la formulación de recomendaciones, por parte de la Comisión, para los Estados afectados por conflictos y grandes crisis alimentarias. En este sentido, la Comisión actuaría como puente, conectando las diferentes agencias y organismos, fondos y programas de Naciones Unidas, con los grupos regionales y los donantes, para que cuando surjan señales de hambruna o crisis alimentarias graves (que puedan dar lugar a un conflicto o reanudarlo) Naciones Unidas pueda reaccionar más rápido y, además de mitigarlas, desarrollar estrategias de protección a largo plazo para la consolidación de la paz.

Si vemos el lenguaje empleado por las Resoluciones conjuntas de la Asamblea y el Consejo, podemos apreciar que estas presentan un marco general de las funciones y competencias de la Comisión, que tienen como objetivo final la reconstrucción y consolidación de la paz, pero que obviamente se tendrán que concretar según los casos específicos y serán más o menos de coordinación o de asesoramiento dependiendo de las circunstancias del caso. Por tanto, como indica FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, las funciones serían un “*numerus apertus*” en relación con las necesidades y las circunstancias, pero todas ellas deben tener como objetivo la consolidación de la paz<sup>493</sup>.

---

<sup>493</sup> FERNÁNDEZ SÁNCHEZ P.A., “La Comisión de Consolidación de la Paz”, *Op.Cit.*, p.736-737.

En este sentido, las acciones de protección de la seguridad alimentaria en los casos más urgentes, tanto a corto como a largo plazo, podrían entrar de lleno entre las preocupaciones de la Comisión de Consolidación de la Paz. En estos casos, se trataría de empoderar al pueblo y al gobierno de los Estados frágiles que salen de un conflicto, con el apoyo del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y otros donantes institucionales, para poner fin al ciclo de violencia, inestabilidad política y agitación económica que han ensombrecido a los Estados que han atravesado crisis alimentarias y conflictos. La reconstrucción posconflicto, mediante acciones protectoras a largo plazo de la seguridad alimentaria, entre otras acciones, trataría principalmente de evitar la recaída y empoderar a los Estados a fin de establecer una paz sostenible, pero no imponiendo o anulando su soberanía<sup>494</sup>.

Ahora bien, la cuestión que nos surge, en el marco de las funciones de la Comisión, es que esta no tiene capacidad de iniciativa propia, de acuerdo a su naturaleza de órgano subsidiario, consultivo y asesor; esto es, como indica FÉRNANDEZ SÁNCHEZ, “la Comisión no tiene una capacidad analítica independiente, en el sentido de poder llamar la atención sobre situaciones concretas y llamar a la opinión pública a favor de acciones rápidas”<sup>495</sup>.

En cambio, la Comisión podrá entrar a conocer mediante:

- a) Las peticiones de asesoramiento que formule el Consejo de Seguridad;
- b) Las peticiones de asesoramiento que formulen el Consejo Económico y Social o la Asamblea General, con el consentimiento de un Estado Miembro interesado en circunstancias excepcionales en que esté a punto de declararse o reanudarse un conflicto y que no figuren en el programa de trabajo del Consejo de Seguridad de conformidad con el Artículo 12 de la Carta;

---

<sup>494</sup> BELLAMY A.J., “The Institutionalisation of Peacebuilding: What Role for the Un Peacebuilding Commission?”, in RICHMOND O.P. (eds), *Palgrave Advances in Peacebuilding*, London, 2010, pp. 193-212.

<sup>495</sup> FERNÁNDEZ SÁNCHEZ P.A., “La Comisión de Consolidación de la Paz”, *Op.Cit.*, p.736.

- c) Las peticiones de asesoramiento formuladas por Estados Miembros en circunstancias excepcionales en que esté a punto de declararse o reanudarse un conflicto y de las cuales no se esté ocupando el Consejo de Seguridad;
- d) Las peticiones de asesoramiento formuladas por el Secretario General<sup>496</sup>.

En este sentido, la labor de la Comisión se ve un tanto limitada en la medida en que podría abordar las cuestiones de protección de seguridad alimentaria (y asuntos conexos) en las acciones de consolidación de la paz si previamente hay una solicitud de asesoramiento. Por tanto, para dar más eficacia a las labores de la Comisión, esta tendría que tener opción a actuaciones de *mottu proprio* pero claro, ello supondría cambiar su naturaleza jurídica y pasarla a *Comité de Consolidación de la Paz*, algo que creemos que no será muy factible, ya que los Estados se aseguraron de que el entronque orgánico de la Comisión estuviera con la Asamblea General y con el Consejo de Seguridad, y de forma residual con el Secretario General y el Consejo Económico y Social.

Una vez analizadas la naturaleza y las funciones de la Comisión de Consolidación de la Paz, sería conveniente acotar brevemente, cuál es la forma de trabajo y la composición de la misma, así como cuál es la forma de financiación de sus funciones.

En cuanto a la composición y forma de trabajo, la Comisión se compone actualmente de 31 Estados<sup>497</sup> miembros de Naciones Unidas que sirven por períodos renovables de dos años, según corresponda<sup>498</sup>:

- Siete miembros elegidos por la Asamblea General<sup>499</sup>;

---

<sup>496</sup> UN Doc. S/RES/1645 (2005), 20 de diciembre de 2005, para. 12.

<sup>497</sup> La presidencia la ostenta Rumania; Vicepresidentes son: Alemania y la República de Corea.

<sup>498</sup> *Ibidem*, para. 4.

<sup>499</sup> Actualmente son: Egipto, Guatemala, Kenia, Mexico, Nepal, Perú, Eslovaquia.

- Siete miembros seleccionados por el Consejo de Seguridad<sup>500</sup>;
- Siete miembros elegidos por el Consejo Económico y Social<sup>501</sup>;
- Cinco de los Estados que han aportado un número mayor de personal militar y policía civil a las misiones de las Naciones Unidas<sup>502</sup>;
- Cinco de los Estados que han aportado las cuotas más altas a los presupuestos de las Naciones Unidas y han hecho las contribuciones voluntarias mayores a los fondos, programas y organismos de las Naciones Unidas, incluido el Fondo Permanente para la Consolidación de la Paz<sup>503</sup>.

Estos miembros se insertan en el Comité de Organización, con el propósito de definir el programa de trabajo de la Comisión, que incluye el calendario a medio plazo para la ejecución de las diversas actividades de amplio espectro de la Comisión, y el desarrollo de estrategias integradas para la consolidación de la paz. Esto es, el Comité de Organización se encarga de elaborar su propio reglamento<sup>504</sup> y sus métodos de trabajo.

La Comisión actuará en todos los asuntos por consenso de sus miembros<sup>505</sup>. La Comisión invitará a un representante del Secretario General a participar en todas las reuniones, así como a representantes del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y otros donantes institucionales a participar en todas las reuniones de la Comisión de modo compatible con los instrumentos por los que se rijan<sup>506</sup>.

---

<sup>500</sup> Actualmente son: China, República Dominicana, Francia, Níger, Federación Rusa, Reino Unido, Estados Unidos.

<sup>501</sup> Brasil, Colombia, Irlanda, Irán, Mali, República de Corea.

<sup>502</sup> Bangladesh, Etiopía, India, Pakistán, Ruanda.

<sup>503</sup> Canadá, Alemania, Japón, Noruega, Suecia.

<sup>504</sup> El reglamento de la Comisión figura en el documento PBC/1/OC/3/Rev.1, de 5 de diciembre de 2012, disponible en: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=PBC/1/OC/3/Rev.1](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=PBC/1/OC/3/Rev.1) consultado el 12 de junio de 2020.

<sup>505</sup> UN Doc. S/RES/1645 (2005), 20 de diciembre de 2005, para. 18.

<sup>506</sup> UN Doc. S/RES/1645 (2005), 20 de diciembre de 2005, paras 8 y 9.

En el año 2011, la FAO expresó su interés en participar en todas las reuniones futuras de la configuración encargada de Guinea-Bissau, en el marco de la Comisión de Consolidación de la Paz, de conformidad con el párrafo 7 d) de la Resolución 60/180 de la Asamblea General y de la Resolución 1645 (2005) del Consejo de Seguridad. La solicitud de la FAO no suscitó objeciones de los miembros del Comité de Organización de la Comisión de Consolidación de la Paz, por lo que se aceptó<sup>507</sup>.

En las reuniones de la Comisión dedicadas al examen de Estados concretos, estos pueden participar en calidad de miembros, por invitación del Comité de Organización, además de los miembros del Comité. Concretamente podrán participar los representantes de<sup>508</sup>:

- a) El país cuya situación se esté examinando;
- a) Los países de la región que intervengan en el proceso posterior al conflicto y los demás países que participen en las actividades de socorro y/o el diálogo político, así como las organizaciones regionales y subregionales competentes;
- b) Los contribuyentes principales de recursos financieros, contingentes y policía civil que participen en las actividades de recuperación;
- c) El representante de las Naciones Unidas de más alto rango sobre el terreno y otros representantes pertinentes de las Naciones Unidas;

---

La Comisión también puede invitar a socios adicionales para participar en sus reuniones. Esos socios participantes pueden ser Estados Miembros que no sean miembros de la Comisión, representantes de entidades pertinentes del sistema de Naciones Unidas, instituciones financieras internacionales, organizaciones regionales y subregionales, así como organizaciones de la sociedad civil, incluidas las organizaciones de jóvenes y mujeres. Véase por ejemplo el documento: UN. Doc., PBC/1/OC/12\*\*, 29 June 2007, "Provisional guidelines for the participation of civil society in meetings of the Peacebuilding Commission, submitted by the Chairperson on the basis of informal consultations\*\*\*\*", PBC/1/OC/12\*\*, 2007.

<sup>507</sup> Véase: UN Doc., PBC/5/OC/8, 28 de junio de 2011, Carta de fecha 27 de junio de 2011 dirigida al Director de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación por el Presidente de la Comisión de Consolidación de la Paz, Comisión de Consolidación de la Paz, Quinto período de sesiones.

<sup>508</sup> UN Doc. S/RES/1645 (2005), 20 de diciembre de 2005, para.7.

- d) Las instituciones financieras regionales e internacionales que sean pertinentes;

Estos son los países que están o han estado en el programa de la Comisión: Burkina Faso, Guinea-Bissau, Níger, Somalia, Burundi, Gambia, Papua Nueva Guinea, República Centroafricana, República del Chad, Liberia, Sierra Leona, Colombia, Sri Lanka, Malí, Guatemala, Isla Salomón.

La Comisión creó, además, un Grupo de Trabajo que, sobre experiencias adquiridas, nacionales e internacionales, en acciones y medidas posteriores a los conflictos, extrajese enseñanzas y buenas prácticas y formulase recomendaciones que mejorasen la labor de la Comisión. El Grupo de Trabajo ha elaborado multitud de informes y tenido reuniones informales relativas a cuestiones diversas, como por ejemplo la interacción entre el medio ambiente, los recursos naturales, el conflicto y la consolidación de la paz, la Gobernanza local y descentralización en situaciones posteriores a un conflicto, el empleo juvenil y la consolidación de la paz, las interacciones entre el Consejo de Seguridad y la Comisión de Consolidación de la Paz, los procesos de desarme y reintegración en la consolidación de la paz, etc.<sup>509</sup>

Entre los Informes del Grupo de Trabajo sobre lecciones aprendidas hemos encontrado curiosamente escasas referencias que impliquen a la seguridad alimentaria. Por ejemplo, en el Informe sobre “Revitalización Económica y Consolidación de la Paz”, 22 de noviembre de 2010, se dicen dos afirmaciones importantes en relación a esta cuestión:

---

<sup>509</sup> Véase: Comisión de Consolidación de la Paz, Grupo de Trabajo sobre experiencias adquiridas, disponible en: [http://www.un.org/es/peacebuilding/doc\\_lessonslearned.shtml](http://www.un.org/es/peacebuilding/doc_lessonslearned.shtml), consultado el 12 de junio de 2020. Security Council Report, Special Research Report No. 5: Peacebuilding Commission, Research Report, Posted 17 October 2008, disponible en: <https://www.securitycouncilreport.org/research-reports/lookup-c-gIKWLeMTIsG-b-4673567.php>, consultado el 12 de junio de 2020..

- “En términos de priorizar después del conflicto, los alimentos son a menudo el primer requerimiento”<sup>510</sup>;
- “El caso de Mozambique ejemplifica cómo *las minas terrestres y la falta de mantenimiento en un entorno seguro posterior a un conflicto* pueden conducir a una grave degradación de las redes de carreteras, lo que *daña gravemente las actividades económicas, comerciales y sociales*” (entendemos que la presencia de minas en los campos y carreteras, imposibilita la seguridad alimentaria de la población, negándoles el acceso y la disponibilidad de alimentos). “La reconstrucción de las carreteras secundarias rurales se realizó casi en un trabajo basado en mano de obra de pequeñas y medianas empresas y en *programas de alimentos por trabajo* que crean empleo directamente”<sup>511</sup>.

Es importante destacar la reunión informal del Grupo en relación con la interacción entre el medio ambiente, los recursos naturales, el conflicto y la consolidación de la paz, de 8 de mayo de 2008. Aunque en esta reunión no se hizo referencia directa a la seguridad alimentaria, podemos pensar que las conclusiones a las que se llegó sí que implican la protección de la seguridad alimentaria como vía de consolidación de la paz. En este sentido, en la reunión se puso de manifiesto que los recursos naturales y los factores ambientales pueden contribuir al conflicto o servir como herramientas importantes para la recuperación económica, la cooperación y la construcción de la confianza en las sociedades devastadas por la guerra<sup>512</sup>. Bien es sabido que la seguridad alimentaria en gran parte depende de los recursos naturales (como la tierra o el agua), de los que obtenemos los alimentos, y asimismo los factores ambientales influyen en la seguridad alimentaria. En este sentido, el Grupo hizo constar que se pueden extraer lecciones útiles de aquellos programas o políticas

---

<sup>510</sup> Peacebuilding Commission, Working Group on Lessons Learned, “Economic Revitalization in Peacebuilding and the Development of Service Based Infrastructure”, Chairperson’s Summary, 22 November 2010, para. 16.

<sup>511</sup> *Ibidem*, para.5.

<sup>512</sup> Working Group on Lessons Learned of the Peacebuilding Commission, “Emerging Lessons and Practices in Peacebuilding, 2007-2009”, New York, pp.15-16.

innovadoras que buscan abordar la consolidación de la paz a través del *acceso equitativo a la tierra* y los recursos naturales<sup>513</sup>. Esto es, lo que pone de manifiesto el Grupo es que la seguridad de los medios de subsistencia proporciona a las comunidades locales la capacidad para gestionar su entorno al tiempo que contribuyen a la consolidación de la paz mediante la generación de empleo<sup>514</sup>. Si tomamos estas ideas podemos pensar que los planes de recuperación postconflicto deben fortalecer la mejora de los medios de vida sobre los que se sustenta la población local, como la agricultura, ganadería o silvicultura comunitaria; esto es una forma de generar empleo para los excombatientes y las mujeres y contribuye a proteger la seguridad alimentaria<sup>515</sup>. De esta forma las interacciones entre el medio ambiente, los recursos naturales y el conflicto se tornan en positivas para consolidar la paz.

Atendiendo a esto, sería muy conveniente que el Grupo de Trabajo elaborase un informe sobre las estrategias de protección de la seguridad alimentaria en su relación con la consolidación de la paz, ya que actualmente no existe ninguno que expresamente se dedique a abordar esta temática.

En cuanto a la financiación de las labores de la Comisión de Consolidación de la Paz, atendiendo a las solicitudes de la Asamblea y el Consejo de seguridad que solicitaban al Secretario General la creación de un “fondo plurianual permanente para la consolidación de la paz después de los conflictos, financiado mediante contribuciones voluntarias”<sup>516</sup>, el

---

<sup>513</sup> *Ibidem*, p.15: “There are useful lessons to draw from innovative policies and programmes that seek to address conflict risks and contribute to peacebuilding through equitable access to and use of land, natural resources and the environment”.

<sup>514</sup> *Ibidem*: “Rehabilitating the environment and securing livelihoods provide local communities with capacities to manage their environment, while contributing to peacebuilding through employment generation”. “The complexities of land tenure are both political and technical. There is need for advocacy,

capacity-building, training and development of tools to integrate land issues into peacebuilding”.

<sup>515</sup> UNEP, “Environmental Cooperation for Peacebuilding Programme”, UNEP, Final Report 2016, p. 64.

<sup>516</sup> UN Doc. S/RES/1645 (2005), 20 de diciembre de 2005, para.24.

Secretario General creó un fondo propio, el llamado Fondo de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz.

Los Estados en los que interviene actualmente la Comisión se benefician de la ayuda financiera del Fondo para la Consolidación de la Paz. Ahora bien, otros Estados también pueden beneficiarse de la ayuda si así lo decide el Secretario General, aunque formalmente no se haya solicitado la intervención de la Comisión de Consolidación de la Paz sobre ellos. Por otra parte, los distintos organismos y programas de Naciones Unidas (en particular el PNUD), así como organizaciones internacionales o no gubernamentales que trabajan en pro de la consolidación de la paz, también pueden beneficiarse de la financiación del Fondo para desarrollar sus planes o programas. Esto es, nada impediría que la FAO, el PNUD o el FIDA pudieran solicitar financiación complementaria al Fondo para la Consolidación de la Paz, previa autorización del Secretario General, para implementar planes de seguridad alimentaria que tengan como objetivo consolidar la paz.

Las áreas prioritarias de financiación del Fondo son <sup>517</sup>:

- Área prioritaria 1: Apoyar la implementación de acuerdos de paz y diálogo político;
- Área prioritaria 2: Promover la coexistencia y la resolución pacífica de conflictos;
- Área prioritaria 3: revitalizar la economía y generar dividendos de paz inmediatos;
- Área prioritaria 4: Restablecer los servicios administrativos esenciales.

La financiación de acciones protectoras de la seguridad alimentaria para la consolidación de la paz encajaría, sobre todo, en el área prioritaria 3. Por ejemplo, para Sudán del Sur el Fondo aprobó un Plan de Prioridad de Consolidación de la Paz, en 2013, destinado a apoyar

---

<sup>517</sup> Peacebuilding Fund, activities with a specific scope to be funded by the Peacebuilding Fund, PBSO, disponible en: <http://www.unpbf.org/what-we-fund/> consultado el 12 de junio de 2020.

financieramente las acciones de consolidación de la paz desarrolladas por el gobierno y por la UNMISS (Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en la República de Sudán del Sur). Las prioridades del Plan de financiación de 2013 eran: (a) mejores oportunidades económicas y de empleo para los jóvenes; y (b) *acceso a recursos hídricos para el consumo humano y ganadero*. Las actividades del proyecto, todas implementadas en el Estado de Jonglei, debían responder a los factores de conflicto relacionados con la falta de cobertura de los servicios en las zonas rurales y la competencia por los recursos naturales. Desde la recaída en la violencia a finales de 2013, los proyectos fueron suspendidos hasta volverlos a poner en marcha en 2015<sup>518</sup>.

Sin embargo, como reconoce YTURRIAGA SALDAÑA, el problema del Fondo es que al “ser enteramente voluntario, haría muy vulnerable la actuación de la Comisión de Consolidación de la Paz, ya que la irregularidad de los donantes es más una regla que una excepción”<sup>519</sup>. Por eso, el Informe del Grupo de Alto Nivel solicitaba que se estableciera “un fondo permanente para la consolidación de la paz, de cuantía no inferior a 250 millones de dólares, que pueda utilizarse para financiar los gastos periódicos de un gobierno recién instalado, así como programas esenciales de los organismos en materia de rehabilitación y reinserción”<sup>520</sup>.

#### 3.2.4. LA SEGURIDAD ALIMENTARIA ENTRE LAS PREOCUPACIONES DE LA COMISIÓN DE CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ

Atendiendo a las funciones principales y la finalidad de la Comisión de Consolidación de la Paz, así como a las prioridades del Fondo para la Consolidación de la Paz, hemos visto que las acciones protectoras de la seguridad alimentaria entrarían de lleno en las preocupaciones de la Comisión, como un medio más para consolidar la paz en aquellos casos más afectados por crisis alimentarias graves después de un conflicto.

---

<sup>518</sup> Peacebuilding Fund, South Sudan Overview, Total funding support, PBSO, disponible en: <http://www.unpbf.org/countries/south-sudan/> consultado el 12 de junio de 2020.

<sup>519</sup> YTURRIAGA SALDAÑA E., “Comisión para la Consolidación de la Paz”, FRIDE, 2005, p.4.

<sup>520</sup> UN Doc. A/59/565, de 2 de diciembre de 2004, Op.Cit., para. 228, p. 69.

Es bien conocido que el conflicto interrumpe profundamente la vida económica y social. Es devastador para el capital humano. El vínculo entre la seguridad alimentaria y la consolidación de la paz es una relación bidireccional y la seguridad alimentaria puede ser una herramienta importante para la prevención y mitigación de conflictos, así como para garantizar el desarrollo sostenible.

Proporcionar redes de seguridad y asistencia a los pequeños agricultores, apoyar la productividad agrícola-ganadera y la resiliencia de los medios de vida, asegurar el acceso a los alimentos y a los recursos naturales de los que los obtenemos, apoyar la reconstrucción económica del mercado local de alimentos, etc., serían medidas adecuadas para la construcción de una paz sostenible en aquellos casos que requieran estas medidas<sup>521</sup>. Esto también podría servir, por ejemplo, para apoyar la reintegración de los desplazados internos a través de programas que tengan por finalidad la seguridad alimentaria, la generación de ingresos familiares, el acceso

---

<sup>521</sup> En el mismo sentido, véanse: Peacebuilding Commission (PBC), Ambassadorial-level meeting of the Burundi configuration (open), Report of the Chair on his visit to Burundi, Conference Room 6, 21 July 2017, p. 2: Permanent Representative for Burundi to the UN: “We commend the Chair on his visit. The major concern in Burundi remains poverty. *We have seen macroeconomic imbalance and food deficit attributable to climate chance. Support necessary for health, education and humanitarian sectors. A national steering committee is currently drawing up national development plan, strong framework for growth, expected in six months. We encourage support from traditional and non-traditional partners to implement this project to reduce poverty and implement the 2030 Agenda. The Burundi configuration plays an important role as a bridge between Burundi and partners to provide resources to implement this strategy. Must be seen in framework of socioeconomic recovery in short, medium and long term, hope this is the beginning of improving education, health, food security and humanitarian assistance*”;

UN Doc. S/2017/200, 8 March 2017, Letter dated 8 March 2017 from the Chair of the Burundi configuration of the Peacebuilding Commission addressed to the President of the Security Council, pp.2-3: “The five participating partners of Burundi shared the view that Burundi is currently experiencing severe macroeconomic difficulties which are reflected in a negative growth of the GDP in 2015 and 2016. *Food insecurity affects a much larger part of Burundi than in 2015, and consumer prices are on the rise. They identified food security/agriculture, health and education as the sectors which are most seriously affected by the current situation*”; PMA, Plan estratégico para Colombia (2017-2021), WFP/EB.1/2017/7/5/Rev.1, pp.1-6.

a servicios básicos, y la disponibilidad y acceso a infraestructura y mercados<sup>522</sup>.

A su vez la perspectiva de género, que debe integrar obligatoriamente la Comisión en sus trabajos, se vería satisfecha con las acciones protectoras de la seguridad alimentaria, ya que si se empoderan a las mujeres en las áreas postconflicto para el trabajo en la agricultura sería una forma de superar los obstáculos y las situaciones a las que se enfrentan las agricultoras, como el acceso a la tierra, para tener más oportunidades de mantener a sus familias e hijos y ser financieramente autosuficientes.

Todas estas cuestiones, además de ser adecuadas a los fundamentos jurídicos de la Comisión de Consolidación de la Paz, también a sus funciones y a las prioridades del Fondo, no son tenidas en cuenta en profundidad, o al menos suficientemente. Cuesta encontrar informes, análisis o recomendaciones de la Comisión que traten directamente estos temas. Sí que quizás el Fondo de Consolidación de la Paz, además de centrarse en los Estados mencionados, presta atención a la financiación de cuestiones transversales, tales como el acceso a recursos hídricos para la agricultura, el género, el empleo juvenil, etc.<sup>523</sup>.

Por ello recomendamos a la Comisión de la Consolidación de la Paz las siguientes tareas:

- Enfatizar sobre las soluciones sostenibles que puede proporcionar la seguridad alimentaria en las tareas de reconstrucción y consolidación de la paz, especialmente en los Estados que padecen crisis alimentarias severas como consecuencia del desarrollo del conflicto.
- Alentar a sus miembros y a los Estados a que incorporen las Directrices Voluntarias sobre el Derecho a la Alimentación en las leyes y políticas nacionales.

---

<sup>522</sup> UNIVERSITAT BERN, “Cómo abordar el desplazamiento interno en los procesos de paz, los acuerdos de paz y la construcción de la paz”, Resumen ejecutivo, 2007, p.10.

<sup>523</sup> Peacebuilding Fund, 2020-2024 Strategy, disponible en: [https://www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org.peacebuilding/files/documents/pbf\\_strategy\\_2020-2024\\_final.pdf](https://www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org.peacebuilding/files/documents/pbf_strategy_2020-2024_final.pdf), consultado el 12 de junio de 2020.

- Proporcionar supervisión, vigilancia y evaluación constantes a las actividades de consolidación de la paz, con especial atención a la seguridad alimentaria.
- Integrar el objetivo de seguridad alimentaria en sus actividades de coordinación con los organismos pertinentes de Naciones Unidas, instituciones financieras internacionales y otros órganos, en colaboración con la FAO.
- Asesorar al Consejo de Seguridad sobre cómo abordar la seguridad alimentaria, en el marco de la consolidación de la paz, en sus futuras Resoluciones sobre Estados particulares o cuestiones temáticas.
- Aumentar la financiación que el Fondo de Consolidación de la Paz emplea para cuestiones transversales, en concreto para la protección de la seguridad alimentaria.
- Coordinar los esfuerzos entre la FAO, el sector privado y los gobiernos de los Estados miembros a través de foros anuales sobre los temas de la seguridad alimentaria en relación con la consolidación de la paz.

No obstante, a pesar de las recomendaciones expuestas, debemos decir que parece haber una relativa reciente preocupación sobre la seguridad alimentaria en la agenda de la Comisión de Consolidación de la Paz. Creemos que esto es debido a que estas cuestiones preocupan cada vez más al Consejo de seguridad, como hemos estado viendo en los capítulos anteriores.

Veamos algunos ejemplos sobre cómo los temas de seguridad alimentaria se han ido incorporando recientemente en el marco de la Comisión de Consolidación de la Paz:

- En la reunión conjunta entre el ECOSOC y la Comisión de Consolidación de la Paz, el 28 de junio de 2017, que reunió a Representantes de Alto Nivel de los Estados Miembros de ambos órganos, y de la región africana, incluido el Grupo de los Cinco para el Sahel (Burkina Faso, Chad, Malí, Mauritania y

Níger), se trató el tema de la seguridad alimentaria. Concretamente, en esta reunión se hizo eco de la necesidad de actuar más allá de las respuestas humanitarias inmediatas y examinar las causas fundamentales de vulnerabilidad en el Sahel, en particular la falta de oportunidades económicas y empleos decentes (especialmente para los jóvenes), la pobreza, la inseguridad alimentaria severa y el cambio climático<sup>524</sup>.

- Por otro lado, anterior en el tiempo, durante la reunión de la Comisión de Consolidación de la Paz, del 13 de marzo de 2017, presidida por el Representante Permanente de Bélgica ante las Naciones Unidas, el Sr. Marc Pecsteen de Buytsverve, los participantes discutieron la preparación de la visita del Presidente a Burundi. Como parte de la misión más amplia de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas ya presente en Burundi, se acordó que la visita se centrara específicamente en monitorear la situación de seguridad alimentaria y agrícola, así como el desarrollo de los sectores de salud y educación<sup>525</sup>.
- El 26 de enero de 2015, la Comisión de Consolidación de la Paz convocó una reunión especial, que fue presidida por el Representante Permanente de Brasil, Presidente de la Comisión de Consolidación de la Paz, y abordó los siguientes temas del programa: 1) Reunión informativa del Director General de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación sobre la seguridad alimentaria y la consolidación de la paz; (2) Reunión informativa del PNUD sobre los planes para llevar adelante las iniciativas de recuperación relacionadas con el

---

<sup>524</sup> UN. Doc., Joint Meeting of the Economic and Social Council (ECOSOC) and the Peacebuilding Commission (PBC), “The Situation in the Sahel”, Wednesday, 28 June 2017.

<sup>525</sup> Peacebuilding Commission (PBC) Ambassadorial-Level on Burundi Conference Room 1, 13 March 2017, disponible en: <http://www.peaceportal.org/documents/131696911/131809183/Peacebuilding+Commission+%28PBC%29%20Ambassadorial-Level+on+Burundi++Conference++13+March+2017/bb7ceb35-18c2-4086-bd1f-f27b12c651f2> consultado el 12 de junio de 2020.

ébola<sup>526</sup>. En esta reunión el antiguo director general de la FAO, Sr. José Graziano da Silva, dejó constancia de que el buen gobierno, la agricultura, la pobreza y la violencia están interrelacionados y que establecer asociaciones entre los agentes locales y mundiales es un paso crucial para superar estos desafíos interconectados. Añadió también que se requieren compromiso político y comprensión técnica para ello. Los Estados Miembros acogieron con satisfacción la presentación del Sr. Graziano da Silva y plantearon varias preguntas sobre la importancia de fortalecer el papel de la comunidad internacional para reforzar los vínculos entre la seguridad alimentaria y la consolidación de la paz<sup>527</sup>.

- En la Reunión telemática que tuvieron, el 21 de abril de 2020, los altos funcionarios de Naciones Unidas, que se ocupan de cuestiones alimentarias, para dirigirse al Consejo de Seguridad y reclamar la actuación de este órgano sobre la amenaza del hambre mundial, el representante de San Vicente y las Granadinas abogó precisamente por el necesario trabajo conjunto entre la *Comisión de Consolidación de la Paz*, el Consejo Económico y Social, la FAO y el PMA para hacer frente a las causas de la inseguridad en todo el nexo entre la paz, la seguridad y el desarrollo. En este sentido, se puso énfasis en el enfoque sistémico entre órganos, organismos, programas y fondos de Naciones

---

<sup>526</sup> Peacebuilding Commission (PBC), Special meeting, 26 January 2015, Chairperson's Summary of the Discussion, disponible en: [https://www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org.peacebuilding/files/documents/150129\\_chairs\\_summary-special\\_meeting\\_of\\_the\\_pbc\\_26jan2015\\_draft\\_pf\\_jp\\_hjb\\_im.pdf](https://www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org.peacebuilding/files/documents/150129_chairs_summary-special_meeting_of_the_pbc_26jan2015_draft_pf_jp_hjb_im.pdf) consultado el 12 de junio de 2020.

<sup>527</sup> Peacebuilding Commission, Special meeting, 26 January 2015, Chairperson's Summary of the Discussion, pp.1-2, disponible en: [https://www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org.peacebuilding/files/documents/150129\\_chairs\\_summary-special\\_meeting\\_of\\_the\\_pbc\\_26jan2015\\_draft\\_pf\\_jp\\_hjb\\_im.pdf](https://www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org.peacebuilding/files/documents/150129_chairs_summary-special_meeting_of_the_pbc_26jan2015_draft_pf_jp_hjb_im.pdf) consultado el 12 de junio de 2020.

Unidas con el objetivo de poder cumplir la meta de la agenda 2030 para poner fin al hambre en esa fecha<sup>528</sup>.

### 3.3 ¿LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER?

Según el artículo 39 de la Carta de Naciones “El Consejo de Seguridad determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión y hará recomendaciones o decidirá qué medidas serán tomadas de conformidad con los Artículos 41 y 42 para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales”. El artículo 39 de la Carta fija la competencia del Consejo de Seguridad para determinar la existencia de un acto de agresión, quebrantamiento de la paz o una amenaza a la paz y la seguridad internacionales. Una vez se haya determinado esta calificación, el Consejo podrá adoptar las medidas coercitivas que se establecen en el capítulo VII de la Carta, incluido el recurso a la fuerza armada.

De las tres categorías señaladas en el artículo 39, la que ha mostrado una mayor capacidad de evolución ha sido la amenaza a la paz y seguridad internacionales, ya que fue configurada desde su origen como la más genérica y, por tanto, de carácter abierto y de naturaleza política, de forma que se concreta mediante juicio de valor (de las circunstancias concretas) en el que el Consejo de Seguridad dispone de una amplia discrecionalidad.

Esta discrecionalidad y concentración de medios en un órgano dominado por las potencias que ganaron la guerra no provocó rechazos en un mundo que aún estaba conmovido por los horrores del conflicto. Pero a medida que se fueron incorporando a Naciones Unidas los llamados Estados del Tercer Mundo, la supremacía de las potencias fue mermando la confianza de los más débiles, que vieron amenazado el principio de no intervención que les aseguraba la Carta. A partir de entonces, se ha extendido el rechazo de ciertas actuaciones del Consejo de

---

528 SECURITY COUNCIL PRESS RELEASE “Senior Officials Sound Alarm over Food Insecurity, Warning of Potentially ‘Biblical’ Famine, in Briefings to Security Council”, SC/14164 21 APRIL 2020, disponible en: <https://www.un.org/press/en/2020/sc14164.doc.htm>, consultado el 12 de junio de 2020.

Seguridad y este ha debido medir bien sus decisiones en relación a cuándo intervenir o cuándo defender la norma de no intervención, basada en la soberanía del Estado. La primera consecuencia de esto fue la inoperancia del Consejo en situaciones críticas y la segunda, el surgimiento entre la doctrina sobre la idea de que le corresponde intervenir cuando se trata de aliviar crisis humanitarias, a lo que posteriormente se agregó el principio de la responsabilidad de proteger<sup>529</sup>.

Con todo, predomina el punto de vista de que de conformidad con el Derecho Internacional, más allá de que puedan legitimarse bajo circunstancias particulares, las intervenciones por razones de humanidad son ilegales. Entonces, hay que buscar maneras de hacerlas aceptables dando argumentos que las justifiquen. En base a ello, ha venido emergiendo el concepto de la llamada Responsabilidad de Proteger. Básicamente la responsabilidad de proteger significa que el Estado es el primer protector de los derechos humanos de su población<sup>530</sup>, pero cuando el Estado no puede o no quiere llevar a cabo esa protección entonces es la comunidad internacional la encargada de ello<sup>531</sup>.

Para comprender mejor estas ideas, es necesario analizar la actual configuración de la noción de Responsabilidad de Proteger, ver qué obligaciones implica para la comunidad internacional y qué efectividad práctica tiene actualmente. Todo ello con el objetivo de analizar si se podría configurar como un nuevo instrumento de protección de la seguridad alimentaria como factor de paz. Decimos seguridad alimentaria porque aunque sabemos que no es actualmente un derecho humano, está claro que el instrumento jurídico internacional para protegerla se materializa

---

<sup>529</sup> Véase: KINGAH S., SEIWERT E., "The Contested Emerging International Norm and Practice of a Responsibility to Protect: Where are Regional Organizations?", *North Carolina Journal of International Law*, 42 N.C.J. Int'l L.115, 2017.

<sup>530</sup> Ya desde 1999, la Asamblea General, mediante la Resolución A/RES/53/144, titulada "Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos", destaca que "la responsabilidad primordial y el deber de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales incumbe al Estado".

<sup>531</sup> CABANIS A., CROUZATIER J.M., MBONDA E.M., MIHALI C., «La responsabilité de protéger: une perspective francophone », Agence universitaire de la Francophonie, Idea Design & Print Editură, Cluj, 2010, pp. 21-27.

en el derecho humano a la alimentación y en las obligaciones que derivan de este para los Estados.

### 3.3.1. EMERGENCIA DE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER

En cuanto a la trayectoria que han venido siguiendo las “intervenciones humanitarias” que se realizaron con posterioridad a la guerra fría hay que retrotraernos a la Resolución 688, de 5 de abril de 1991, del Consejo de Seguridad mediante la cual se autorizó el uso de la fuerza en el norte de Irak, previa base de la calificación del conflicto armado interno como una amenaza a la paz y seguridad internacionales. A partir de ese momento, se fue forjando un consenso en relación a la posibilidad de que a veces era necesario usar la fuerza para impedir que se agrave una crisis humanitaria. Sin embargo esa teoría no ha sido generalmente aceptada, por lo que se ha venido buscando otra explicación basándose en una redefinición del concepto de soberanía tal como la entendíamos desde Westfalia<sup>532</sup>. No se trata ya de que al propio Estado le corresponda la responsabilidad primordial de proteger a su población sino de que si el Estado no está en condiciones de proporcionar esa protección, o por algún motivo no asume esa responsabilidad, es la comunidad internacional la que debe hacerlo. Así, el derecho de verse libre de intervención externa se torna condicional y gradualmente los criterios basados en la soberanía del Estado se fueron reemplazando por otro de carácter solidario, centrado en el bienestar de los seres humanos: la responsabilidad de proteger<sup>533</sup>.

La noción de Responsabilidad de Proteger es reciente y su origen se podría situar a finales de los noventa. Podemos hacer mención a cuatro documentos clave que abrieron la entrada a esta noción y fueron perfilando su posible contenido<sup>534</sup>.

---

<sup>532</sup> Véase: MILLER D., “The Responsibility to Protect Human Rights”, Nuffield College, Oxford, workshop on Global Governance, Princeton University, 16-18 February 2006.

<sup>533</sup> VÁZQUEZ RODRÍGUEZ B., *La responsabilidad de proteger: Entre imperativo moral y norma jurídica*, Ediciones de la Universidad de Oviedo, Asturias, 2017, pp.41-44.

<sup>534</sup> Para un estudio profundo de la noción de responsabilidad de proteger, véase: AGGAR S., « La responsabilité de protéger: un nouveau concept ? », Thèse présentée pour obtenir le

Atendiendo a los debates sobre si el concepto de intervención humanitaria pudiera llegar a encubrir la injerencia gratuita en los asuntos internos de Estados soberanos, el Informe del Secretario General Kofi ANNAN, titulado “Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI”, de 27 de marzo de 2000, dejó abierta la siguiente cuestión<sup>535</sup>: “Si la intervención humanitaria es, en realidad, un ataque inaceptable a la soberanía, ¿cómo deberíamos responder a situaciones como las de Rwanda y Srebrenica, y a las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos que transgreden todos los principios de nuestra humanidad común?”<sup>536</sup>. El Informe continúa señalando que: “sin duda no hay ningún principio jurídico —ni siquiera la soberanía— que pueda invocarse para proteger a los autores de crímenes de lesa humanidad. En los lugares en que se cometen esos crímenes y se han agotado los intentos por ponerles fin por medios pacíficos, el Consejo de Seguridad tiene el deber moral de actuar en nombre de la comunidad internacional. El hecho de que no podamos proteger a los seres humanos en todas partes no justifica que no hagamos nada cuando podemos hacerlo. La intervención armada debe seguir siendo siempre el último recurso, pero ante los asesinatos en masa es una opción que no se puede desechar”<sup>537</sup>.

Según DÍAZ BARRADO, con estas afirmaciones “se abría la puerta a un nuevo concepto que desbordaría los límites tradicionales tanto de la soberanía de los Estados como del principio de la no intervención y aportaría nuevos elementos al debate en torno a si las acciones armadas

---

grade de docteur de l'université de bordeaux, école doctorale de droit (ed n°41), spécialité droit international, 2016.

<sup>535</sup> REVILLA MONTOYA P.C., “Hacia la Responsabilidad de Proteger, Bases Jurídicas para una Respuesta Colectiva ante Crisis Humanitarias”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. VII, 2007, pp. 647-648.

<sup>536</sup> UN. Doc., A/54/2000\*, 27 de marzo de 2000, Informe del Secretario General, “Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI”, para. 217.

<sup>537</sup> *Ibidem*, para. 219.

con base en consideraciones humanitarias deberían o no formar parte de esas excepciones”<sup>538</sup>.

Fue en respuesta a estos desafíos que en el año 2001 el Gobierno de Canadá propuso la creación de la llamada Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados<sup>539</sup>, que publicó un Informe en el que se afirmaban dos principios básicos<sup>540</sup> que configuran la esencia de la Responsabilidad de Proteger:

- A. La soberanía del Estado implica responsabilidad, y la responsabilidad principal de la protección de su población recae en el Estado.
- B. Cuando la población sufre un daño grave, como resultado de la guerra interna, la insurgencia, represión o falla del Estado, y el Estado en cuestión no quiere o no puede detenerlo o evitarlo, el principio de no intervención cede ante la responsabilidad internacional de proteger.

El Informe de 2001 lo que proponía era que cuando el Estado no protegiese a su población, siendo su responsabilidad primordial, ya fuera

---

<sup>538</sup> DÍAZ BARRADO C.M., “La Responsabilidad de Proteger en el derecho internacional contemporáneo: entre lo conceptual y la práctica internacional”, Revista electrónica de estudios internacionales, Nº. 24, 2012, p.8.

<sup>539</sup> A la Comisión se le encargó que examinara y debatiera sobre cuestiones jurídico-morales y políticas en el marco de la preparación de un Informe para encontrar puntos de coincidencia, aclarar el debate y ayudar al Secretario General y a Naciones Unidas a encontrar puntos de consenso en el dilema de la intervención. La Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados fue copresidida por el Sr. Gareth Evans, presidente del International Crisis Group y el Sr. Mohamed Sahnoun, Asesor Especial del Secretario General de Naciones Unidas. La Comisión presentó un Informe en diciembre de 2001 a la Asamblea General, sin embargo el acaecimiento de los atentados terroristas, el 11 de septiembre, cambiaron la agenda internacional y la prioridad se centró en el objetivo de luchar contra el terrorismo internacional. Véase: Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, “La Responsabilidad de Proteger”, Informe de la Comisión Internacional Sobre Intervención y Soberanía de los Estados, diciembre de 2001, versión española.

<sup>540</sup> ICISS, “The Responsibility to Protect”, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, Ottawa, December 2001, disponible en: <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf> consultado el 13 de junio de 2020.

por falta de capacidad o de voluntad, sería la comunidad internacional la que en general asumiera esa responsabilidad<sup>541</sup>.

Según el Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía, la responsabilidad de proteger abarca tres responsabilidades específicas<sup>542</sup>:

- A. Responsabilidad de prevenir: abordar tanto las causas raíz como las causas directas de los conflictos internos y otras crisis creadas por el hombre que ponen en riesgo a la población.
- B. Responsabilidad de reaccionar: responder a situaciones apremiantes de necesidad humana mediante medidas apropiadas, que pueden incluir medidas coercitivas como sanciones o el enjuiciamiento internacional, y en casos extremos la intervención militar.
- C. Responsabilidad de reconstruir: proporcionar, particularmente después de una intervención militar, una asistencia completa con la recuperación, reconstrucción y reconciliación, abordando las causas del daño que la intervención fue diseñada para detener o evitar.

A partir de este documento, la Responsabilidad de Proteger fue recibiendo apoyo en distintos instrumentos internacionales.

Tras la celebración de la Reunión Plenaria de Alto Nivel del 60º período de sesiones de la Asamblea General, se adoptó el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005<sup>543</sup>, que fue recogido en una la Resolución de la Asamblea A/RES/60/1. En este documento se dedica un apartado a la Responsabilidad de Proteger, según el cual la responsabilidad de

---

<sup>541</sup> VÁZQUEZ RODRÍGUEZ B., La responsabilidad de proteger: Entre imperativo moral y norma jurídica, Op.Cit., pp.60-61.

<sup>542</sup> *Ibidem*, p.XI.

<sup>543</sup> Anteriormente, el Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio (grupo convocado por el Secretario General), se refería a la Obligación de Responsabilidad Internacional Colectiva de Proteger y recomendaba la adopción de normativa sobre esta materia en su Informe de 10 de diciembre de 2004, titulado "Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos". Véase: UN Doc. A/59/565, 2 de diciembre de 2004, paras. 201-203.

proteger recae en primer lugar en el Estado, *aunque la comunidad internacional debe alentar y ayudar a los Estados a ejercer esa responsabilidad* y a las Naciones Unidas a establecer una capacidad de alerta temprana<sup>544</sup>. Por tanto, según lo contenido en el documento de la cumbre, la Responsabilidad de Proteger no sólo recae sobre la comunidad internacional sino que, inicialmente se concibe como una responsabilidad específica de cada Estado considerado individualmente<sup>545</sup>. Esto es, la Responsabilidad de Proteger es un atributo también de la soberanía del Estado<sup>546</sup>.

El Documento prosigue afirmando que:

“La comunidad internacional, por medio de las Naciones Unidas, tiene también la responsabilidad de utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados, de conformidad con los Capítulos VI y VIII de la Carta, para ayudar a proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. En este contexto, estamos dispuestos a adoptar medidas colectivas, de manera oportuna y decisiva, por medio del Consejo de Seguridad, de conformidad con la Carta, incluido su Capítulo VII, en cada caso concreto y en colaboración con las organizaciones regionales pertinentes cuando proceda, si los medios pacíficos resultan inadecuados y es evidente que las autoridades nacionales no protegen a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. También tenemos intención de comprometernos, cuando sea necesario y apropiado, a ayudar a los Estados a crear capacidad para proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, y a prestar asistencia a los que se encuentren en situaciones de tensión antes de que estallen las crisis y los conflictos”<sup>547</sup>.

---

<sup>544</sup> UN Doc. A/RES/60/1, 24 de octubre de 2005, 60/1 Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, p.33.

<sup>545</sup> DÍAZ BARRADO C.M., “La Responsabilidad de Proteger en el derecho internacional contemporáneo: entre lo conceptual y la práctica internacional”, *Op.Cit.*, p.9.

<sup>546</sup> LIUBASHENKO VIACHESLAV I., “Legal Basis of the Responsibility of a State to Protect its Population in International Law”, *Baku State University Law Review*, Volume 3:1, 2017, pp.28-30,

<sup>547</sup> UN Doc. A/RES/60/1, 24 de octubre de 2005, *Op.Cit.*, para.139.

Podemos apreciar, en atención a esta Resolución de la Asamblea, A/RES/60/1, que la Responsabilidad de Proteger implica tres obligaciones (una de ellas formulada a modo de propósito o meta); estas tres obligaciones ya estaban contenidas en el Informe de 2011 de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados<sup>548</sup>.

1. La obligación de prevenir: La Carta de Naciones Unidas establece el principio y el propósito de la obligación que tienen todos los Estados de arreglar pacíficamente sus controversias. Por tanto, la comunidad internacional, a través de Naciones Unidas, tiene la responsabilidad de utilizar medios pacíficos (diplomáticos, humanitarios y otros medios apropiados) para ayudar a proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, en el marco de los capítulos VI y VIII. Será cuando los medios pacíficos resulten ineficaces y las autoridades de un Estado no protegen, cuando el Consejo de Seguridad pueda activar el capítulo VII para una intervención.

Asimismo, la Comunidad Internacional “tiene intención de comprometerse” cuando sea necesario y apropiado a prestar asistencia a los que se encuentren en situaciones de tensión antes de que estallen las crisis y los conflictos.

2. La obligación de reaccionar: la comunidad internacional, a través del Consejo de Seguridad, puede utilizar las medidas coercitivas del capítulo VII cuando los medios pacíficos resultan inadecuados y es evidente que las autoridades nacionales no protegen a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad.
3. La obligación de reconstruir: la comunidad internacional, por medio de Naciones Unidas, “tiene intención” de ayudar a los

---

<sup>548</sup> Véase: IRIGOYEN CHAVEZ S., *La responsabilidad de proteger y los crímenes internacionales. Progresos en el Derecho Internacional actual*, Aranzadi, Edición primera, 2018.

Estados a crear capacidad para proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Si vemos los términos empleados en la Resolución de la Asamblea, la expresión “tiene intención”, según nuestro parecer, implica una obligación formulada a modo de propósito o meta, lo cual no significa que no sea una obligación. Si interpretamos esta expresión a la luz del artículo 55 de la Carta, entendemos que la obligación de reconstruir es una obligación de comportamiento, que implica que Naciones Unidas debe (el término utilizado en el artículo 55 es “la Organización promoverá”, y no “puede promover”) actuar para promover niveles de vida adecuados, el respeto universal de los derechos humanos y las condiciones de progreso, ayudando al Estado a crear las capacidades para ello cuando sea necesario y apropiado.

El Consejo de Seguridad en sus Resoluciones sobre Sudán<sup>549</sup> y sobre la protección de los civiles en los conflictos armados<sup>550</sup> *recuerda* lo dispuesto en los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005 y *reafirma* las disposiciones de esos párrafos respecto de la responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad.

### 3.3.2. NATURALEZA JURÍDICA DE LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER

Tras analizar lo dispuesto por el Informe de 2001 de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía y la Resolución de la Asamblea que recoge el Documento Final de la Cumbre mundial de 2005 podemos apreciar la existencia de dos obligaciones claras. De un lado que “la soberanía de un Estado conlleva responsabilidades e incumbe al propio Estado la responsabilidad principal de proteger a su población”; y, de

---

<sup>549</sup> UN Doc., S/RES/1706 (2006), 31 de agosto de 2006.

<sup>550</sup> UN Doc., S/RES/1674 (2006), 28 de abril de 2006, para. 4.

otro lado, que “cuando la población esté sufriendo graves daños como resultado de una guerra civil, una insurrección, la represión ejercida por el Estado o el colapso de sus estructuras, y ese Estado no quiera o no pueda atajar o evitar dichos sufrimientos, la responsabilidad internacional de proteger tendrá prioridad sobre el principio de no intervención”, por lo que cabría una actuación de la comunidad internacional<sup>551</sup>.

Sin embargo el problema surge a la hora de hacer efectivas estas obligaciones y determinar los procedimientos que permitirán el ejercicio práctico de estas. Si bien es cierto que los Estados no se niegan a que les corresponda, en primer lugar, la obligación de proteger a su población como atributo de su soberanía, en lo que encontramos una mayor falta de acuerdos es en la materialización y forma de hacer efectiva la segunda obligación, relativa a la Responsabilidad de Proteger de la Comunidad Internacional, cuando el Estado no pueda o no quiera cumplir con su obligación de proteger<sup>552</sup>. Por ello estamos de acuerdo en la afirmación que hace DÍAZ BARRADO, cuando dice:

“Ambas obligaciones se deducen, con nitidez, de los posicionamientos institucionales y doctrinales así como de los instrumentos que se han ido adoptando al hilo de la práctica internacional. En concreto, hay que insistir en que los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005 dejan absolutamente clara la existencia de estas dos obligaciones. Lo que falta por precisar son los mecanismos y procedimientos a través de los cuales se hace efectiva”<sup>553</sup> (la Responsabilidad de Proteger).

Nos podemos preguntar por qué las obligaciones que derivan de la Responsabilidad de Proteger, sobre todo las relativas a la acción de la comunidad internacional en los ámbitos de “reconstruir” y “prevenir”, se dice que no están delimitadas y que hay falta de consenso para que tengan efectividad práctica. La razón creemos que se encuentra en la naturaleza jurídica de la Responsabilidad de Proteger.

---

<sup>551</sup> DÍAZ BARRADO C.M., “La Responsabilidad de Proteger en el derecho internacional contemporáneo: entre lo conceptual y la práctica internacional”, *Op.Cit.*, p.15.

<sup>552</sup> *Ibidem*, p. 16.

<sup>553</sup> *Ibidem*, p.16.

La Responsabilidad de Proteger no aparece contenida en ningún instrumento jurídico de naturaleza vinculante, por lo menos el concepto general. Esto es, las “obligaciones” que derivan de la Responsabilidad de Proteger no están expresamente contenidas en ningún instrumento jurídico de naturaleza vinculante y, en particular, no están recogidas expresamente en un Tratado Internacional. Sin embargo, las continuas referencias a la Responsabilidad de Proteger en documentos e instrumentos de Naciones Unidas<sup>554</sup>, así como en la práctica de los Estados, están contribuyendo a consolidar las posibles obligaciones que se derivan de esta responsabilidad, a pesar de que aún no se encuentren plenamente detalladas y precisadas<sup>555</sup>. Por ello creemos que lo verdaderamente novedoso de la Responsabilidad de Proteger, es decir, la intervención de la comunidad internacional, por medios pacíficos, en relación a la reconstrucción y prevención, aún se configura como un concepto emergente en proceso de formación, sobre todo en sus relaciones con la protección de los derechos humanos<sup>556</sup>.

Nos referimos sobre todo a las “obligaciones de prevención y reconstrucción” porque creemos que está claro que cuando el Consejo reacciona y determina una amenaza a la paz y seguridad internacionales puede autorizar la intervención de la ayuda humanitaria y como último recurso el uso de la fuerza para hacer cumplir con el objetivo de la ayuda humanitaria, en casos extremos. Nos guste o no nos guste, el actual sistema internacional se encuentra configurado así y esa posibilidad existe de acuerdo al articulado de la Carta de Naciones Unidas. Diferente es que se piense que se debería cambiar o que se debería introducir reformas en la conformación de la membresía permanente del Consejo, pero eso es tema a parte, objeto de otra investigación.

---

<sup>554</sup> Véanse: PERISIC P., “Implications of the conflicts in Libya and Syria for the Responsibility to protect doctrine”, *Zbornik PFZ*, 67, (5), 2017, pp.783-814; ROSSI C. R., “The international community. South Sudan and the Responsibility to Protect”, *International Law and Politics*, Vol. 49:129, 2016.

<sup>555</sup> DÍAZ BARRADO C.M., “La Responsabilidad de Proteger en el derecho internacional contemporáneo: entre lo conceptual y la práctica internacional”, *Op.Cit.*, p. 15.

<sup>556</sup> BERMEJO GARCÍA R., “La responsabilidad de proteger y el derecho internacional ¿mito o realidad en la práctica internacional?”, *Op.Cit.*, p.211.

### 3.3.3 ¿RESPONSABILIDAD DE PROTEGER Y PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA?

El título de este subepígrafe comienza con un signo de interrogación, mediante el cual nos preguntamos si la Responsabilidad de Proteger puede ser un nuevo instrumento de protección de la seguridad alimentaria como factor de paz (sobre todo en lo que se refiere a la “reconstrucción” de las capacidades del Estado para asegurar la protección de su población y a la “prevención” de las causas profundas de las crisis o conflictos antes de que estallen).

Nuestra respuesta es desgraciadamente negativa, ya que la Responsabilidad de Proteger, aunque se considere como un concepto emergente y reconocido por la doctrina y por la propia Naciones Unidas, puede adolecer de efectividad práctica y de obligaciones concretas y precisas, a excepción de que el Consejo de Seguridad autorice una intervención. No se puede obligar a los Estados a intervenir o ayudar, ni a las Organizaciones Internacionales, ni tampoco al Estado receptor a aceptar esa ayuda, a menos que exista una Resolución del Consejo que autorice la intervención y, en casos extremos, la fuerza con fines humanitarios. Esto es, la segunda “obligación” que deriva de la Responsabilidad de Proteger (sobre todo la obligación de prevención y reconstrucción que hemos mencionado anteriormente), no dispone actualmente de un claro alcance, ni tampoco de un contenido conciso de referencia (aunque se argumente de que se tenga que concretar caso por caso)<sup>557</sup>. En este sentido, por ejemplo, si en un Estado (afectado o no por un conflicto) hay

---

<sup>557</sup> De hecho, la profesora Rose Gladys CAVE SCHNOHR entiende que sería necesario crear concepto nuevo que centrara la responsabilidad en la solidaridad, entendiendo que “las Naciones Unidas cumplen su cometido a través de la actividad de órganos como la FAO, el PNUMA, o la OMS, pero son inoperantes cuando se trata de su propósito fundamental. Ha llegado el momento de cambiar el sistema por uno basado en la solidaridad humana. En la disposición a abordar unidos los problemas comunes que aquejan a la humanidad. En hacer de la cooperación el mejor mecanismo de acción. En tender desinteresadamente la mano al vecino. En reconocernos como hermanos en un mundo de problemas compartidos. En aceptar que solo enfrentando en conjunto las adversidades podremos superarlas”. Comunicación sobre “El Derecho al agua y la necesidad de proteger”, presentada en el XXX CONGRESO IHLADI, junio de 2018. Acceso a la Comunicación a través de la página del Congreso: <https://ihladi2018.weebly.com/>, consultado el 13 de junio de 2020.

millones de personas que mueren de hambre y el Estado no quiere o no puede proteger a su población de la crisis alimentaria, ¿cómo puede intervenir la comunidad internacional? En todo caso, si ese Estado no quiere, por ejemplo, consentir que otros le ayuden o que ONGs y Organizaciones Internacionales actúen en su territorio para aliviar la crisis alimentaria, sólo una Resolución del Consejo que declare esa hambruna o crisis alimentaria como una amenaza a la paz y seguridad internacionales podría autorizar una intervención de la comunidad internacional con fines humanitarios y, en último recurso, podría autorizar la fuerza armada para hacer cumplir ese fin, basándose en las habilitaciones que la Carta de Naciones Unidas le otorga<sup>558</sup>. Con respecto a lo anterior, se podría argumentar también que la asistencia humanitaria no puede considerarse como un acto inamistoso y, por tanto, ante el desarrollo de hambrunas el Estado que no tenga capacidad para mitigarlas o estabilizarlas debiera abrir sus fronteras a las ONGs (u otros) que ayuden a la distribución de alimentos. El problema que surge es ¿quién estaría obligado a suministrar dichos alimentos? Como declara ORFORD, “the difficulty lies not in making the argument that the responsibility to protect concept has normative significance, but rather in agreeing on what its significance might be”<sup>559</sup>.

Sin embargo, no hay que olvidar que en estos casos extremos no hablaríamos entonces de protección de la seguridad alimentaria a largo plazo, como un factor sostenible de paz, sino de acciones humanitarias urgentes para evitar que las personas sigan muriendo de hambre.

No decimos que estemos o no de acuerdo con la configuración del actual sistema internacional, decimos que tal y como este está concebido, no

---

<sup>558</sup> Recuérdese por ejemplo la Resolución del Consejo de Seguridad, de 17 de marzo de 2011, en la que autorizaba “a los Estados Miembros que hayan notificado previamente al Secretario General a que, actuando a título nacional o por conducto de organizaciones o acuerdos regionales y en cooperación con el Secretario General, adopten todas las medidas necesarias [...] para proteger a los civiles y las zonas pobladas por civiles que estén bajo amenaza de ataque en la Jamahiriya Árabe Libia [...]”. UN Doc. S/RES/1973 (2011), de 17 de marzo de 2011, para.4.

<sup>559</sup> ORFORD A., “In Praise of Description”, *Leiden Journal of International Law*, Volume 25, Issue 03, 2012, p.611.

tendría efectividad práctica la Responsabilidad de Proteger en lo relativo a la segunda obligación que mencionábamos, sobre todo en la vertiente de “reconstruir” y “prevenir”, más allá del consentimiento del Estado soberano que recibe la ayuda y del consentimiento de los que “quieran ayudar”, y/o con una Resolución del Consejo de Seguridad que autorice una intervención, previa determinación de amenaza a la paz y seguridad internacionales. Todo ello a no ser que se pretenda decir que todo el despliegue de acciones preventivas o de consolidación de la paz que se lleve a cabo en el marco de Naciones Unidas tengan como fundamento último la Responsabilidad de Proteger, pero sería osado afirmar eso en la medida en que no se puede buscar un fundamento último en un concepto emergente sobre el que no toda la doctrina está de acuerdo, ni hay suficiente consenso sobre los términos de su alcance. Más bien cabría situar la justificación de las acciones de prevención y consolidación que desarrolle Naciones Unidas en su propósito principal, por la que fue creada y que aparece recogido tanto en el preámbulo de la Carta como en su articulado: el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

No obstante, no dejamos de reconocer el meritoso trabajo de aquellos que tratan de reinventarse y de justificar o argumentar a favor de la aplicación de la Responsabilidad de Proteger, como una nueva forma de conjugar las tensiones existentes entre los partidarios de las intervenciones humanitarias, cuando los Estados no quieren o no pueden proteger -junto a acciones de reconstrucción y prevención para ayudar a los Estados a ese fin último de protección de su población-, y los respetuosos de la soberanía de los Estados así como del principio de no intervención en los asuntos internos. Nosotros no entramos en ese debate, simplemente decimos que actualmente no creemos que la Responsabilidad de Proteger pueda ser un nuevo instrumento viable para proteger la seguridad alimentaria como factor de paz sostenible. A pesar de ello, creemos que se debería seguir profundizando sobre estos aspectos y sobre todo dar prioridad a las necesidades humanas frente a las argumentaciones políticas de carácter “soberano”. Somos plenamente conscientes de que para que un concepto emergente tenga validez práctica hay que seguir promoviéndolo y trabajando en él.

En este sentido, coincidimos con lo que opina ESCUDERO ESPINOSA:

“al margen de las argumentaciones que pretendan justificar las cuestiones más formales en torno al uso de la fuerza frente a su prohibición general o principio de no intervención, ha de prevalecer la norma imperativa de la preservación de los derechos humanos más fundamentales frente a las violaciones masivas y sistemáticas”<sup>560</sup>.

Procedemos a citar un ejemplo que entendemos que avala nuestra opinión sobre la Responsabilidad de Proteger como medio inviable, por el momento, para proteger la seguridad alimentaria. Es el caso de Corea del Norte. Para ello nos centraremos en la situación de la seguridad alimentaria que se vive allí.

La situación humanitaria y de derechos humanos en la República Popular Democrática de Corea, llamada comúnmente Corea del Norte, es calamitosa<sup>561</sup>.

A pesar de los testimonios detallados de las víctimas y testigos creíbles, el gobierno del “Líder Supremo”, Kim Jong-un, nunca ha reconocido la existencia de esos abusos, ni ha enmendado sus políticas represivas. El extremo aislamiento político y la intransigencia gubernamental continúan obstaculizando una mayor investigación y atribución de responsabilidad<sup>562</sup>.

En medio de la creciente preocupación por los derechos humanos en Corea del Norte, el 21 de marzo de 2013 el Consejo de Derechos

---

<sup>560</sup> ESCUDERO ESPINOSA J.F. “La legitimidad humanitaria y la definición de una soberanía humanizada frente a las graves crisis humanitarias”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, N°34, Liber Amicorum Romualdo Bermejo García y Cesáreo Gutiérrez Espada, *El derecho internacional en un mundo cambiante entre el inmovilismo y la ruptura*, 2018, p.771.

<sup>561</sup> “Corea del Norte: Comisión de la ONU documenta múltiples y continuos crímenes contra la humanidad, y pide que se acuda a la CPI”, Noticias de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Ginebra, 2014, disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14255&LangID=S> consultado el 13 de junio de 2020.

<sup>562</sup> UN Doc., Asamblea General, Documentos Oficiales, Sexagésimo séptimo período de sesiones, Suplemento N° 53 (A/67/53), Nueva York, 2012, pp. 45-46.

Humanos de Naciones Unidas adoptó la Resolución 22/13<sup>563</sup>, mediante la cual se estableció una Comisión de Investigación para investigar las violaciones sistemáticas, generalizadas y graves de los derechos humanos, particularmente donde “estas violaciones pueden equivaler a crímenes contra la humanidad”<sup>564</sup>. En esa misma Resolución, el Consejo de Derechos Humanos “condena enérgicamente las violaciones graves, generalizadas y sistemáticas de los derechos humanos en la República Popular Democrática de Corea”<sup>565</sup>.

Concretamente, el Consejo de Derechos Humanos encomienda a la Comisión de Investigación a que estudie las violaciones sistemáticas, generalizadas y graves de los derechos humanos, señalando específicamente *la violación del derecho a la alimentación*<sup>566</sup>.

De hecho, el hambre en Corea del Norte viene siendo conocido. Mientras que una hambruna devastó el país a mediados de la década de 1990, las políticas internas del gobierno exacerbaron la crisis alimentaria. El gobierno niega esto, alegando que la hambruna fue el resultado de una serie de desastres naturales, sin embargo, continúa implementando políticas alimentarias discriminatorias a día de hoy.

En 2009, el Secretario General de Naciones Unidas concluyó que “la República Popular Democrática de Corea no cumple sus obligaciones en virtud derecho internacional de los derechos humanos para proteger el derecho a una alimentación adecuada”<sup>567</sup>.

Asimismo, en el Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos en Corea del Norte (el Sr. Marzuki Darusman), de 2013, se evidenciaba *“la violación del derecho a la alimentación, en particular, por el efecto del control de las políticas del Estado sobre la distribución de alimentos y la restricción impuesta a la entrada de*

---

<sup>563</sup> UN Doc., A/HRC/RES/22/13, 9 April 2013, Situation of human rights in the Democratic People’s Republic of Korea, para. 4.

<sup>564</sup> *Ibidem*.

<sup>565</sup> *Ibidem*, para.1.

<sup>566</sup> *Ibidem*, para.5.

<sup>567</sup> UN Doc. A/64/319, 24 August 2009, Situation of human rights in the Democratic People’s Republic of Korea, Report of the Secretary-General\*\*, para. 8.

*asistencia humanitaria internacional para hacer frente a la crisis alimentaria endémica*”<sup>568</sup>. A pesar de las solicitudes enviadas por la Comisión de Investigación al gobierno de Corea del Norte pidiendo permiso para visitar el país, nunca se le concedió acceso<sup>569</sup>.

El Informe de la Comisión de Investigación describe abusos detallados cometidos por el gobierno de Corea del Norte, incluidos violaciones contra la población que implicaron crímenes de lesa humanidad basados en las políticas del Estado<sup>570</sup>. Por citar algunos de los párrafos del Informe donde se manifiesta la grave falta de responsabilidad del Gobierno de Corea del Norte en relación a la protección de la alimentación de su población, destacamos los siguientes:

*“53. -La comisión encontró pruebas de violaciones sistemáticas, generalizadas y graves del derecho a la alimentación en la República Popular Democrática de Corea. Aun reconociendo los efectos de factores no controlados por el Estado sobre la situación alimentaria, la comisión concluye que las decisiones, acciones y omisiones del Estado y sus líderes causaron la muerte de al menos centenares de miles de personas y provocaron daños físicos y psicológicos permanentes a los que sobrevivieron.*

54. -En el sistema altamente centralizado de la República Popular Democrática de Corea, las decisiones relativas a la alimentación, incluida su producción y distribución, las asignaciones del presupuesto del Estado, la asistencia humanitaria y el uso de la ayuda internacional se

---

<sup>568</sup> UN Doc. A/HRC/22/57, 1 February 2013, Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Democratic People’s Republic of Korea, Marzuki Darusman, para.6.

<sup>569</sup> Ante su falta de acceso a la República Popular Democrática de Corea, la Comisión obtuvo testimonios directos a través de audiencias públicas y transparentes con las víctimas y testigos. Más de 80 testigos y expertos declararon públicamente y facilitaron informaciones concretas. Se celebraron audiencias públicas en Seúl (del 20 a 24 de agosto de 2013), en Tokio (del 29 y 30 de agosto de 2013), en Londres (del 23 de octubre de 2013) y en Washington D.C. (del 30 y 31 de octubre de 2013). La Comisión invitó a las autoridades de la República Popular Democrática de Corea a que hicieran declaraciones en las audiencias públicas, pero no obtuvo respuesta. Véase: UN Doc., A/HRC/25/63, 7 de febrero de 2014, Informe de la comisión de investigación sobre los derechos humanos en la República Popular Democrática de Corea\*, Consejo de Derechos Humanos, 25º período de sesiones, Tema 4 de la agenda, Situaciones de derechos humanos que, requieren la atención del Consejo, p. 5.

<sup>570</sup> UN Doc., A/HRC/25/63, 7 de febrero de 2014, Informe de la comisión de investigación sobre los derechos humanos en la República Popular Democrática de Corea, *Op.Cit.*, p.15.

toman en última instancia por un reducido grupo de funcionarios, que no responden ante los afectados por sus decisiones.

55. *-Aunque las condiciones han cambiado desde los años noventa, el hambre y la malnutrición siguen estando generalizadas. Se siguen denunciando casos de muertes de inanición. Preocupa a la comisión que sigan existiendo estructuras, leyes y políticas que violan el derecho a una alimentación adecuada y el derecho fundamental a no pasar hambre, lo que puede dar lugar a la reaparición de la inanición masiva*<sup>571</sup>.

De hecho, hoy en día, un gran segmento de la población de Corea del Norte sigue sufriendo de escasez de alimentos, hambre crónica y desnutrición. El propio Consejo de Derechos Humanos así lo reconoce. En su Resolución del 24 de marzo de 2017, relativa a la situación de los derechos humanos en la República Popular Democrática de Corea, “condena en los términos más enérgicos las violaciones sistemáticas, generalizadas y graves del derecho a la alimentación y de aspectos conexos del derecho a la vida, agravadas por el hambre y la malnutrición generalizadas”<sup>572</sup>. Asimismo, el Consejo de Derechos Humanos “destaca y reitera su grave preocupación por [...] el acto inhumano de provocar a sabiendas condiciones de hambre durante largos períodos”<sup>573</sup>. El Consejo también declara que está “preocupado por el agravamiento de la precaria situación humanitaria del país debido a que el Gobierno de la República Popular Democrática de Corea no facilita a las organizaciones humanitarias acceso libre y sin obstáculos a todas las poblaciones necesitadas y a que las políticas nacionales, entre otras cosas, dan prioridad al gasto militar sobre el acceso de los ciudadanos a los alimentos”<sup>574</sup>.

Dado el gasto militar excesivo del régimen, los civiles continúan pasando hambre y algunos donantes han retirado su ayuda. En 2012, por ejemplo, Estados Unidos canceló un envío de alimentos planificado

---

<sup>571</sup> UN Doc., A/HRC/25/63, 7 de febrero de 2014, Informe de la comisión de investigación sobre los derechos humanos en la República Popular Democrática de Corea, *Op.Cit.*, paras. 53,54,55, pp. 11-12.

<sup>572</sup> UN Doc., A/HRC/RES/34/24, 3 de abril de 2017, Consejo de Derechos Humanos, 34º período de sesiones 27 de febrero a 24 de marzo de 2017, Tema 4 de la agenda, Situación de los derechos humanos en la República Popular Democrática de Corea, para. 1 apartado d).

<sup>573</sup> *Ibidem*, para. 5.

<sup>574</sup> *Ibidem*, p.2.

después de que Corea del Norte incumpliera su promesa de poner fin al lanzamiento de misiles de largo alcance. Esto afectó a 900.000 mujeres, niños y ancianos que eran los destinatarios de la ayuda<sup>575</sup>.

Lo curioso es que Corea del Norte se ha adherido formalmente a la Convención contra el Genocidio y otros importantes Tratados Internacionales de Derechos Humanos, incluidos: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. A pesar de esto, el gobierno de Corea del Norte viola cada uno de estos Tratados y continúa haciéndolo a día de hoy<sup>576</sup>.

De momento, el Consejo de Seguridad ha emitido bastantes Resoluciones, desde 2009, en relación a la tenencia de armas nucleares y a las pruebas de los lanzamientos balísticos realizados por Corea del Norte y prohibiendo a los Estados el suministro de armas, la venta o la transferencia, directa o indirectamente<sup>577</sup>.

En relación al proceder de la comunidad internacional, sobre una posible actuación para impedir que se sigan produciendo violaciones masivas de derechos humanos en Corea del Norte, no está nada claro. En el frente diplomático, las opciones son escasas, ya que Corea del Norte se niega a participar. Podría ser posible un enfoque jurisdiccional, pero existe la preocupación de que China vete cualquier acción en el Consejo de Seguridad para remitir a la República Popular Democrática de Corea a la Corte Penal Internacional. Entonces nos preguntamos ¿dónde está la efectividad, para este caso, de la Responsabilidad de Proteger, sobre todo en relación a la alimentación de los norcoreanos?

Atendiendo a todo lo expuesto en este epígrafe, no consideramos que la Responsabilidad de Proteger pueda ser un nuevo instrumento de

---

<sup>575</sup> GLOBAL CENTRE FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT, "North Korea and the Responsibility to Protect", Policy Brief 20 February 2015, p. 4.

<sup>576</sup> Véase: HOWARD-HASSMANN R.E., "State-Induced Famine and Penal Starvation in North Korea", *Genocide Studies and Prevention: An International Journal*, Volume 7, Issue 2 | Article 3, 2012.

<sup>577</sup> UN Doc., S/RES/2397 (2017), 22 de diciembre de 2017, paras. 4-5.

protección de la seguridad alimentaria como factor sostenible de paz. Hemos dado las argumentaciones previamente. Más allá de una posible autorización del Consejo de Seguridad (en el marco del capítulo VII) a intervenir cuando los medios pacíficos resulten inadecuados y sea evidente que las autoridades nacionales no protegen a su población de las violaciones masivas, graves y sistemáticas de los Derechos Humanos<sup>578</sup>, la responsabilidad de proteger (en su versión de prevenir y reconstruir) carece de efectividad práctica por ahora y no precisa ni concreta el alcance de las obligaciones.

---

<sup>578</sup> En todo caso, aun cuando eso sucediera, no hablaríamos de protección de la seguridad alimentaria como factor sostenible de paz, sino de intervención humanitaria urgente para el reparto de alimentos.



## CONCLUSIONES

---

1. Un contexto en el que exista seguridad alimentaria ofrecerá mayores posibilidades, junto a otros factores, de configurarse como un marco sostenible de paz. Reforzar la protección de la seguridad alimentaria en aquellos lugares inmersos en crisis o conflictos, como una medida de consolidación de la paz, revierte positivamente en el respeto de los derechos humanos y en el desarrollo, por lo que genera dividendos de paz y por tanto contribuye a crear una paz sostenible.

Es lógico pensar esto si se tiene en cuenta que la seguridad alimentaria es parte integrante de la acepción amplia de la seguridad humana. En este sentido, no es posible garantizar la seguridad de los individuos si estos no disponen de alimentos que comer.

La seguridad humana y la seguridad internacional se refuerzan y complementan dado que la paz y seguridad internacionales han tomado un significado positivo y dinámico que exige el respeto de los derechos humanos mediante la plena aplicación de los principios y propósitos de la Carta.

2. Si bien la falta de alimentos no es el único factor que puede generar conflictos, está claro que contribuye a iniciarlos y/o exacerbarlos. El hambre produce inestabilidad social cuando las personas no disponen de alimentos y tienen que tomar decisiones por desesperación. Esto se manifiesta de diversas maneras, a veces en los disturbios sociales, las protestas, la falta de confianza en el Estado, otras veces en conductas violentas a través del saqueo, robo, o el apoyo y/o reclutamiento de movimientos violentos o grupos armados que ofrecen seguridad y alivio alimentario a corto plazo a cambio de lealtad hacia sus ideologías depravadas.

En este sentido se ha venido entendiendo que la inseguridad alimentaria es un multiplicador de los riesgos y amenazas.

3. De entre los actuales riesgos y amenazas a la paz y seguridad alimentaria entendemos que los que pueden potenciar o causar, de forma más pronunciada, la falta de alimentos son: los conflictos armados, el cambio climático, la pobreza y la fragilidad de los Estados.

La ubicación del estudio del conflicto armado y su repercusión sobre la seguridad alimentaria se incluyeron en el capítulo I por razones metodológicas, pero no por ello dejamos de entender que los conflictos armados no sean una amenaza a la paz y seguridad internacionales como así lo ha venido considerando el Consejo de Seguridad en muy diversos casos.

Los pilares de la seguridad alimentaria resultan favorecidos cuando existe una buena gobernanza y estabilidad política en un determinado Estado. Un Estado fallido no beneficia, claro está, a la correcta alimentación de su población, aunque esta no es la única razón o motivo por el cual las personas no tienen acceso a un mínimo de alimentos. Del estudio analizado se ha deducido que la mayor parte de los Estados frágiles son los que poseen un alto grado de inseguridad alimentaria. Esto parece lógico en la medida en que los Estados frágiles son los que presentan mayores obstáculos en la eficacia de su respuesta ante supuestos de hambre generalizada (sean provocados por el cambio climático, la pobreza, los conflictos armados, etc.) de su población. Por tanto, la falta de capacidad del Estado, en contextos frágiles, se configura asimismo como un potenciador del resto de amenazas a la seguridad alimentaria.

Las evidencias demuestran que los cambios bruscos en el clima, a consecuencia del cambio climático, contribuyen a crear inseguridad alimentaria. Esto ha sido puesto de manifiesto de diferentes resoluciones de órganos de Naciones Unidas, informes de organismos especializados y programas y estudios por parte de la doctrina. Los Informes del IPCC profundizan sobre todo en el pilar del acceso y de la disponibilidad de la seguridad alimentaria pero no en el resto de pilares que pueden resultar igualmente afectados por los efectos del cambio climático. La agroindustria intensiva contribuye a la emisión de gases efecto invernadero y favorece el cambio climático. Entendemos pues que es necesario que en

las medidas de mitigación y prevención se preste atención a la creación de sistemas de producción de alimentos resilientes y sostenibles que se adapten al cambio climático. Así lo entiende el Acuerdo de París, que como medida para alcanzar su objetivo se propone aumentar la capacidad de adaptación a los efectos del cambio climático y promover la resiliencia al clima de un modo que no comprometa la producción de alimentos.

Los acaparamientos de tierra, a nuestro entender, se configuran como un nuevo riesgo a la paz y seguridad internacionales en la medida en que pueden incidir negativamente en la seguridad humana de las personas. Los acaparamientos de tierras por empresas multinacionales, con fines negativos para la población local, pueden conducir a la expulsión forzosa de esa población, a la privación de sus tierras y al desplazamiento forzoso en aras de buscar nuevas fuentes de alimentos. A su vez, la falta de seguridad alimentaria es un “caldo de cultivo” para el desarrollo de los conflictos sociales. Por tanto, los acaparamientos de tierras señalados pueden considerarse también como potenciadores de las amenazas a la seguridad alimentaria. Uno de los principales problemas que tiene la población local que ha visto acaparadas sus tierras es la indefensión y el escaso reconocimiento de sus derechos en el ámbito internacional. El marco internacional regulador de los acaparamientos de tierras está prácticamente regido por directrices, códigos de buena conducta y principios voluntarios que las empresas pueden no tener en cuenta en sus estrategias de inversión. Por ello, proponemos que se elaboren normas en el plano internacional, a este respecto, que tengan en cuenta el principio de soberanía permanente de los pueblos sobre sus recursos naturales, las obligaciones de protección del derecho a la alimentación que se formulan en la Observación General N°12 del Comité DESC, los artículos 1 (párrafo 2) de los dos Pactos Internacionales de Derechos Humanos y los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos.

La variación de los precios de los alimentos es otra gran causante de inseguridad alimentaria. La subida de los precios de los alimentos, especialmente de los alimentos básicos, impacta directamente sobre las economías familiares y sobre las personas más pobres. El juego del libre

comercio y la especulación financiera son en la actualidad los detonantes de estas subidas y por tanto han contribuido a generar crisis alimentarias, sobre todo las de 2006, 2007 y 2008.

El sector agropecuario y el procesado de los alimentos puede ser objeto de ataque bioterrorista. Esto a dado lugar a la modalidad del agroterrorismo. La amenaza actual de bioterrorismo sobre la producción agropecuaria ha generado las denominadas estrategias de “Food Defense” o Defensa Alimentaria. No obstante, a nivel europeo aún carecemos de una normativa de la Unión promulgada específicamente para la protección de la cadena agroalimentaria ante los ataques bioterroristas, aunque parece ser que el asunto está siendo propuesto por grupos parlamentarios recientemente para su consideración.

4. Entre algunos de los nuevos instrumentos propuestos para la protección de la seguridad alimentaria como factor sostenible de paz, en el marco de Naciones Unidas, encontramos dos que pueden ser viables en la medida en que existen fundamentos jurídicos para ello: la Comisión de Consolidación de la Paz y las Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

Frecuentemente los Estados en situaciones de postconflicto no poseen la capacidad para proporcionar los servicios adecuados para satisfacer las necesidades básicas de la población, como la alimentación, el agua o la salud. La protección de la seguridad alimentaria es esencial en este proceso, como factor sostenible de paz. Entendemos que esta labor es jurídicamente viable dentro de las funciones de la Comisión de Consolidación de la Paz, de acuerdo a sus competencias atribuidas por el Consejo y la Asamblea, y las prioridades del Fondo de Consolidación de la Paz. Si bien es cierto que este tema no ha sido tenido en cuenta en profundidad por la Comisión, parece ser que empieza a existir una reciente preocupación sobre la seguridad alimentaria en la agenda de la Comisión de Consolidación de la Paz, sobre todo a partir de 2015. Esto nos permite concluir que la Comisión de Consolidación puede configurarse como un instrumento de protección de la seguridad alimentaria como factor sostenible de paz. Asimismo, el Fondo de Consolidación de la Paz está habilitado para financiar esta protección.

En el marco de la evolución, cualitativa y cuantitativa, que han experimentado las OMPs, es factible que los objetivos de protección o promoción de la seguridad alimentaria entren en juego en sus mandatos, aunque la práctica no muestra muchos ejemplos de ello. Estos objetivos se pueden deducir implícitamente de los objetivos generales atribuidos en sus mandatos por las Resoluciones del Consejo de Seguridad. Entendemos que en la medida en que esos objetivos generales autorizados tienen que ser concretados en la práctica, atendiendo a las necesidades y desafíos a los que deben dar respuesta las OMPs, cabe incluir la protección de la seguridad alimentaria entre las medidas a llevar a cabo, siempre que esto no sea incompatible con la correspondiente Resolución del Consejo. Especialmente en Sudán del Sur, Malí y Congo podemos deducir que las OMPs en curso podrían desarrollar estas medidas de protección de la seguridad alimentaria.

Con respecto a la llamada Responsabilidad de Proteger, entendemos que no es un instrumento viable de protección de la seguridad alimentaria como factor sostenible de paz, ya que a pesar de estar formulada y reconocida en el sistema de Naciones Unidas (Informe del Secretario General, Resolución de la Asamblea General, Declaración de Cumbre Mundial, Resolución del Consejo de Seguridad), actualmente presenta un contenido indeterminado que no impone obligaciones vinculantes y específicas a los Estados y a las Organizaciones Internacionales para que puedan actuar en situaciones de atrocidad masiva y/o desarrollar medidas de prevención y reconstrucción. Esto es, la responsabilidad de proteger no tiene ningún efecto normativo más allá de que una Resolución del Consejo de Seguridad autorice la intervención de acuerdo a sus competencias.

Respondiendo a preguntas de investigación planteadas en la introducción, las conclusiones son las siguientes:

¿LA FALTA DE ALIMENTOS PUEDE SER CONSIDERADA COMO UNA AMENAZA A LA PAZ Y SEGURIDAD INTERNACIONALES? *Nuestra respuesta a esta pregunta es sí.*

Si bien es cierto que la falta de alimentos, motivada por diferentes factores según el contexto social, económico y político, no es el único

motivo de un conflicto, ya sea comunal, civil o interno, podemos pensar por ejemplo que en determinados casos, la magnitud de una hambruna generalizada, tanto en el interior de un Estado como entre Estados vecinos, puede llegar a ser tal que en vez de considerar a la falta de alimentos como un “multiplicador de amenazas” podríamos pensar que en sí es una amenaza que, unida a la vulnerabilidad concreta de la población, se convierta en un riesgo real.

En este sentido, habría que tener en cuenta dos perspectivas de apreciación sobre esta cuestión:

En primer lugar, la comprensión menos radical de la amenaza a la seguridad que plantea la falta de alimentos es la de actuar como un “multiplicador de los riesgos o amenazas”. En este sentido, la falta de alimentos potencia o multiplica las amenazas e impulsa, entre otros factores, la aparición o intensidad de los conflictos.

En segundo lugar, la falta de alimentos amenaza la seguridad de las personas, las sociedades o los territorios mediante el aumento de la violencia social, el desplazamiento forzoso de la población para buscar nuevas fuentes de alimentos, el empoderamiento de grupos terroristas sobre las personas vulnerables sin alimentos, el impulso a participar en acciones delictivas como medio de asegurar el alimento, o el aumento de mayor riesgo de contraer enfermedades al hacer menos resistentes inmunológicamente a las personas. En definitiva, la falta de alimentos puede considerarse como una amenaza a la Paz y Seguridad Internacionales.

Por tanto, entendemos que no solo se debe considerar la falta de alimentos o la inseguridad alimentaria como un potenciador del riesgo o de las amenazas sino que en sí, dependiendo de su magnitud, puede ser considerada como un riesgo real. De hecho, ser un riesgo o una amenaza en sí mismo, no es lo mismo que ser un potenciador/multiplicador de riesgos y amenazas; existe una diferencia cualitativa al respecto.

En las sesiones que se llevan a cabo en el Consejo de Seguridad sobre su responsabilidad en el mantenimiento de la paz, el Consejo ya ha empleado varias veces la expresión “amenaza de hambruna” (*the threat of famine*). Por tanto, podríamos esperar que en un futuro se incluyese la seguridad alimentaria en las responsabilidades del Consejo de Seguridad

para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, así como podríamos considerar la posibilidad de que este finalmente adopte una Resolución en la que califique expresamente a la falta de alimentos (entiéndase por hambruna, inseguridad alimentaria, crisis alimentarias severas, etc.) como una amenaza a la Paz y Seguridad internacionales.

¿ES LA SEGURIDAD ALIMENTARIA UN FACTOR IMPORTANTE A PROTEGER PARA ALCANZAR PAZ Y SEGURIDAD INTERNACIONALES SOSTENIBLES? *Nuestra respuesta a esta pregunta es afirmativa.*

La seguridad alimentaria es un pilar importante para la Paz y la Seguridad Internacionales en la medida en que contribuye a prevenir, mitigar o estabilizar los conflictos y a su vez la falta de alimentos puede contribuir a iniciarlos junto a otros factores. Por tanto, sería conveniente añadir el indicador de “falta de alimentos” en los sistemas de alerta temprana de los conflictos.

Si entendemos que la seguridad ha tomado un carácter multidimensional (que incluye aspectos militares, políticos, económicos, sociales, medioambientales y humanitarios), resulta adecuado decir que la seguridad alimentaria tiene que tomarse en consideración a la hora de abordar las llamadas Estrategias de Seguridad. Esto es, en la búsqueda de soluciones al problema de la inseguridad, los Estados deben afrontar los aspectos de la seguridad alimentaria, a modo de prevenir crisis alimentarias (que pueden estar producidas por circunstancias que escapan a su control, como las tendencias económicas del mercado, el aumento demográfico, las adversidades climáticas, los desplazamientos de población, etc.), en consonancia con los Objetivos 2 y 16 de Desarrollo Sostenible, para promover sociedades pacíficas e inclusivas.

Las intervenciones para garantizar la protección, seguridad y rehabilitación del sector agrícola son contribuciones importantes que, a menudo, pasan desapercibidas. Más allá de su papel evidente en la lucha contra el hambre, estas intervenciones ayudan a mitigar e incluso prevenir los conflictos. El Informe del Secretario General de Naciones Unidas, titulado “Una humanidad: nuestra responsabilidad compartida” (A/70/709), ya pedía una participación activa en la prevención de

conflictos y exigía abordar las causas profundas de los conflictos, incluyendo el hambre y la inseguridad alimentaria.

Las resoluciones y recomendaciones recientes en el marco del sistema de Naciones Unidas, incluidos la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y la revisión de la arquitectura de Consolidación de la Paz, comparten un mensaje común sobre la interrelación entre la paz, la seguridad y el desarrollo. Empieza a considerarse, pues, que Naciones Unidas quiere asumir un nuevo compromiso colectivo para promover la paz sostenible y evitar los conflictos, valiéndose de los diferentes objetivos de su mandato y labor, y ciñéndose a ellos. En este planteamiento novedoso se intuye (a veces de forma expresa y otras veces de forma implícita), por un lado, la importancia de comprender mejor las relaciones existentes entre la seguridad alimentaria, la paz y la prevención de los conflictos, y, por otro, la forma en que la reducción de los riesgos y el fomento de la resiliencia mediante la seguridad alimentaria pueden contribuir a mantener una paz sostenible. En definitiva, podemos pensar que esto da lugar a que la seguridad alimentaria sea considerada, en el marco de Naciones Unidas, como un factor sostenible de paz, por lo que debe ser objeto de incorporación, como prioridad estratégica, en las estrategias de sostenimiento de la paz que se lleven a cabo.

¿QUÉ FUNDAMENTOS JURÍDICOS SE PUEDEN APORTAR PARA ELLO?

Los fundamentos jurídicos que aportamos para justificar que la seguridad alimentaria sea considerada como un factor sostenible de paz van a ser divididos en dos grupos: por un lado, fundamentos jurídicos vinculantes, por otro lado, fundamentos con aspiraciones normativas:

Entre los primeros podemos destacar los siguientes:

- Artículo 1.2 de la Carta de Naciones Unidas: “tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz”.
- Artículo 1.3 de la Carta de Naciones Unidas.
- Artículo 55 apartado a) de la Carta de Naciones Unidas.
- Artículo 56 de la Carta de Naciones Unidas.

- Resoluciones Conjuntas del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General (S/RES/2282 (2016)\*, A/RES/70/262, 27 de abril de 2016) sobre el Examen de la Estructura de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz.
- Resolución 71/191 de 18 de enero de 2017 del Consejo de Seguridad.

Entre los segundos podemos citar los siguientes:

- Informe de la Relatora Especial (A/HRC/37/61, de 25 de enero de 2018) sobre el Derecho a la Alimentación sobre la Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo.
- Informe del Secretario General, de 13 de octubre de 2017, sobre “Reestructuración del pilar de paz y seguridad de las Naciones Unidas”.
- Marco de Acción para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición en Crisis Prolongadas, elaborado por el Comité de la Seguridad Alimentaria Mundial, de 13 octubre de 2015.
- Resolución de la Asamblea General (A/RES/70/1, 2015), para los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Objetivo Número 2 en relación con el Objetivo Número 16).
- “Reto del Hambre Cero”, presentado por el Secretario General en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible Río + 20, de 2012.
- Documento final de la Conferencia Río +20, titulado “El Futuro que queremos” (A/CONF.216/L.1\* 19 de junio de 2012).
- Directrices de la OIT sobre “La recuperación económica local en situaciones de posconflicto”, 2010.
- Informe del Secretario General, de 18 de julio de 2006, sobre la prevención de conflictos armados.

- Resolución de la Asamblea General (A/RES/55/2\*), de 13 de septiembre de 2000, por la que se adopta la Declaración del Milenio.
- Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, adoptada tras la Cumbre Mundial de la Alimentación de 13-17 de noviembre de 1996.
- Resolución 377 (V), de la Asamblea General, de 3 de noviembre de 1950, Unión pro paz.
- Declaración universal sobre la erradicación del hambre y la malnutrición, aprobada el 16 de noviembre de 1974 por la Conferencia Mundial de la Alimentación, y que la Asamblea General incorporó en su Resolución 3348 (XXIX) de 17 de diciembre de 1974.

En los documentos citados podemos ver cómo, tanto directamente como indirectamente, se relaciona la seguridad alimentaria como un factor de paz, bien sea haciendo referencia al desarrollo y su contribución a la paz, bien sea haciendo mención a la protección de la seguridad alimentaria para abordar las causas profundas de los conflictos.

Los artículos mencionados de la Carta de Naciones Unidas nos ofrecen el marco jurídico de referencia para deducir que *con el objetivo de crear sociedades pacíficas, la Organización de Naciones Unidas promoverá y protegerá la seguridad alimentaria en la medida en que ello favorece el nivel de vida de las personas, las condiciones de progreso y desarrollo, la respuesta a problemas internacionales de carácter económicos, social y sanitario* (las crisis alimentarias afectan a la salud de las personas, ya que las sitúa sobre una mayor vulnerabilidad a contraer enfermedades, y además pueden ser consideradas como problemas internacionales de carácter económico y social) *y el respeto universal del derecho fundamental a estar protegidos contra el hambre.*

*La idea es clara y obvia: No se puede tener paz cuando la gente tiene hambre. La creación de estabilidad entre la población comienza con la satisfacción de las necesidades humanas básicas.*

En relación a los fundamentos de aspiraciones normativas debemos señalar que hemos incluido en esta clasificación a aquellos documentos que, si bien no son vinculantes, muestran y proponen marcos de referencia, directrices y objetivos a alcanzar que se pretende que se lleven a la práctica. En concreto, los Informes citados entendemos que muestran evidencias para que sean consideradas por los órganos correspondientes y por los Estados para que actúen en consecuencia conforme a lo que se fija en esos Informes. En algunos las aspiraciones normativas son más pronunciadas que en otros, pero no debemos olvidar que la doctrina es una fuente auxiliar del derecho y esos Informes suelen ser adoptados tras consultar con técnicos y expertos conocedores de la materia a la que hacen referencia.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS POR ORDEN ALFABÉTICO

---

- ABDELHAMID H., BELANGER M., CROUZATIER J.M., et al.,  
“Sécurité humaine et responsabilité de protéger. L’ordre humanitaire international en question”, Archives contemporaines et en partenariat avec l’Agence Universitaire de la Francophonie, 2009;
- ABELLÁN HONRUBIA V., “Sobre el método y los conceptos del Derecho Internacional Público”, en *Soberanía del Estado y Derecho Internacional: Homenaje al Profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo (O.C.)*, primer volumen, Universidad de Sevilla, Secretariado de Publicaciones, 2005, p.67.
- ACNUR, “Países en guerra actualmente en 2020”, Comité Español, enero 2020; “Syria Regional Refugee Response”, Operational Portal of Refugee situations, Suiza, 2017, disponible en:  
<https://data2.unhcr.org/en/situations/syria>, consultado el 7 de junio de 2020; “Corea del Norte: Comisión de la ONU documenta múltiples y continuos crímenes contra la humanidad, y pide que se acuda a la CPI”, Noticias de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Ginebra, 2014.
- ACTION PLAN ON FOOD PRICE VOLATILITY AND AGRICULTURE, Meeting of G20 Agriculture Ministers, Paris, 22 and 23 June 2011.
- ADAMS E.A., KUUSAANA E.D., AHMED A., CAMPION B.B., “Land dispossessions and water appropriations: Political ecology of land and water grabs in Ghana”, *Land Use Policy*, Volume 87, September 2019.
- ADDISON T., “From Conflict to Reconstruction”, Discussion Paper N. 2001/16, WIDER, United Nations University, 2001, pp.10-11.
- ADVISORY GROUP OF EXPERTS, “The Challenge of Sustaining Peace: Report of The Advisory Group of Experts for the 2015 Review Of The United Nations Peace Building Architecture”, p.12.

- AFRICAN UNION, Peace and Security Council 910th Meeting, PSC/PR/BR (CMX), Addis Ababa, Ethiopia, p. 1.
- AGGAR S., « La responsabilité de protéger: un nouveau concept ? », Thèse présentée pour obtenir le grade de docteur de l'université de bordeaux, école doctorale de droit (ed n° 41), spécialité droit international, 2016.
- ALKIRE S., “A Conceptual Framework for Human Security”, CRISE Working Paper, Centre for Research on Inequality, Peace and Human Security, Universidad de Oxford, 2003.
- ALMQVIST J., “El futuro de la seguridad humana: una reflexión desde los Derechos Humanos”, en PÉREZ DE ARMIÑO K., MEDINA AZCUE I. (Eds.), *Seguridad humana. Aportes críticos al debate teórico y político*, Tecnos, Madrid, 2013, p. 155.
- ARENAS HIDALGO N., “El Cambio Climático y los Desplazamientos de Población. La Migración como Estrategia de Adaptación”, en *Cambio Climático, Energía y Derecho Internacional: Perspectivas de Futuro*, Aranzadi, 2012, p.180.
- ATTARD D.J. (Ed.), *The IMLI Manual on International Maritime Law, Volume III: Marine Environmental Law and Maritime Security Law*, Oxford University Press, 2016;
- AXWORTHY L., “La sécurité humaine: la sécurité des individus dans un monde en mutation”, *Politique étrangère*, 64-2, 1999, p. 337.
- AYALA A., “A human rights approach to the health implications of food and nutrition insecurity”, *Public Health Reviews*, 38:10, 2017.
- BALMASEDA ESPINOSA C.E., “Acaparamiento de agua: hidrocolonialismo y suicidio socio-ambiental”, *GRAIN*, 2013;
- BANJARI I., “Food and Bioterrorism – The Case of Airline Catering”, en RADOSAVLJEVIC V., BANJARI I., BELOJEVIC G., *Defence Against Bioterrorism: Methods for Prevention and Control*, NATO Science for Peace and Security Series, Springer, 2018, p. 230.
- BARANGE M., et al., “Impacts of climate change on marine ecosystem production in societies dependent on fisheries”, *Nature Climate Change*, vol. 4, no 3, 2014, p. 211.
- BARBÉ E., *Relaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid, 1995, p. 279.

- BARNETT J., “Security and climate change”, *Global environmental change*, vol. 13, no 1, 2003, pp.7-17.
- BARTOLOMÉ M.C., *La seguridad internacional en el siglo XXI: más allá de Westfalia y Clausewitz*, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Ministerio de Defensa, Chile, 2006.
- BASTY F., “La sécurité humaine : Un renversement conceptuel pour les relations internationales”, *Raisons politiques*, no 32, pp.35-58.
- BATT C.A., “Food Defense”, *Elsevier Inc.*, Reference Module in Food Science, 2016, p. 1-2.
- BELLAMY A.J., “The Institutionalisation of Peacebuilding: What Role for the Un Peacebuilding Commission?”, in RICHMOND O.P. (eds), *Palgrave Advances in Peacebuilding*, London, 2010, pp. 193-212.
- BERMEJO GARCÍA R., LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ E., “La nueva Comisión de Consolidación de la Paz”, UNISCI Discussion Papers, Nº 10 (Enero / January 2006), p.52.
- BERMÚDEZ L., “Nuevas amenazas a la paz y seguridad internacionales”, *Revista Estudios Político Militares 1.2*, pp.95-96.
- BIGAGLI E., “The international legal framework for the management of the global oceans social-ecological system”, *Marine Policy*, vol. 68, 2016;
- BLATTMAN C., ANNAN J., “Reintegrating and employing high risk youth in Liberia: Lessons from a randomized evaluation of a landmine action agriculture training programme for ex-combatants. Evidence from randomized evaluations of peacebuilding in Liberia”, Policy Report, Innovations for Poverty Action, Yale University, New Haven, 2011.
- BLATTMAN C., MIGUEL E., “Civil war”, *Journal of Economic Literature*, 48(1), 2010, pp. 3-45.
- BOGADI N.P., BANOVIC M., BABIC I., “Food defence system in food industry: perspective of the EU countries”, *Journal of Consumer Protection and Food Safety*, DOI 10.1007/s00003-016-1022-8, 2016.
- BONNECASE V., “Revue del hambre”, 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.490-495.

- BOSSI P., GARIN D., GUIHOT A., GAY F., CRANCE J.M., DEBORD T., AUTRAN B., BRICAIRE F., “Bioterrorism: management of major biological agents”, *Cell Mol Life Sci*, Birkhäuser Verlag, Basel, 2006.
- BOYD ORR J., “Science, Politics and Peace”, Lecture delivered on the occasion of the award of the Nobel Peace Prize of 1949. Cita encontrada en el discurso que el actual Director de la FAO, José Graziano da Silva, ofreció en 2016 ante el Consejo de Seguridad durante la Reunión de fórmula Arria sobre Seguridad Alimentaria, Nutrición y Paz, disponible en: <http://www.fao.org/about/who-we-are/director-gen/faodg-statements/detail/en/c/404723/>, consultado el 3 de junio de 2020.
- BREEN C., *Economic and Social Rights and the Maintenance of International Peace and Security*, 1 edition, Routledge, 2017.
- BREISINGER C. et al., “How to build resilience to conflict: The role of food security”, IFPRI Food Policy Report, Washington, 2014.
- BREISINGER C., ECKER O., MAYSTADT J.F., TRINH TAN J. F., AL-RIFFAI P., BOUZAR K., SMA A., ABDELGADIR M., “How to build resilience to conflict: The role of food security”, IFPRI Food Policy Report, Washington, 2014, p.17.
- BRINKMAN H.J., HENDRIX C.S., “Food Insecurity and Violent Conflict: Causes, Consequences, and Addressing the Challenges”, World Food, 2011.
- BROWN O., HAMMILL A., MCLEMAN R., “Climate change as the ‘new’ security threat: implications for Africa”, *International affairs*, vol. 83, no 6, 2007, pp. 1141-1154.
- BROWN O., MCLEMAN R., “A recurring anarchy? The emergence of climate change as a threat to international peace and security: Analysis”, *Conflict, security & development*, vol. 9, no 3, 2007, pp. 289-305.
- BUZAN B., “New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century”, *International Affairs*, Vol. 67, N°3, 1991, p. 433.
- BUZAN B., HANSEN L., *The evolution of International Security Studies*, Cambridge University Press, 2009, p.12.

- CABANIS A., CROUZATIER J.M., MBONDA E.M., MIHALI C., «La responsabilité de protéger: une perspective francophone », Agence universitaire de la Francophonie, Idea Design & Print Editură, Cluj, 2010, pp. 21-27.
- CARDONA LLORENTE J., “Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas: ¿hacia una revisión de sus principios fundamentales?, en *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, vol. VI., 2003, p.772.
- 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 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.
- CASANOVA Y LA ROSA O., “Los Estados fracasados”, en GARCÍA SEGURA C., RODRIGO A.,(Eds.), *Nuevos desafíos, amenazas y conflictos armados*, Tecnos, Madrid, 2008;
- CHAKRABORTY S., NEWTON A. C., “Climate change, plant diseases and food security: an overview”, *Plant Pathology*, 60(1), 2011, pp.2-14.
- CHALK P., “The U.S. Agricultural System: A Target for al-Qaeda?”, *Terrorism Monitor*, Vol. 3, Issue 5, 2005.
- CHALLINOR A.J., et al., “A meta-analysis of crop yield under climate change and adaptation”, *Nature Climate Change*, vol. 4, no 4, 2014, p. 287.
- CHANDLER D., “Review Essay: Human Security: The Dog That Didn't Bark”, *Security Dialogue*, Vol. 39, N° 4, 2008, p.435.

- CHITIGA-MABUGU M., NHEMACHENA C., KARUAIHE S.,  
MOTALA S., TSOANAMATSIE N., MASHILE L., “Civil Society  
Organisations’ Participation in Food Security Activities in South  
Africa”, Human Sciences Research Council Economic Performance  
and Development, South Africa, 2013.
- CIF, “Asociados mundiales de la CIF, 2012, Versión 2.0 del Manual técnico  
de la Clasificación Integrada de las Fases de la Seguridad  
Alimentaria, Información y normas que garantizan mejores  
decisiones relativas a seguridad alimentaria”, FAO, Roma, 2012.
- CIJ, Fallo de 19 de diciembre de 2005, sobre las Actividades Armadas en el  
Territorio del Congo (La República Democrática del Congo contra  
Uganda), p.168.
- CIQUE MOYA A., “Preparación y respuesta frente al agroterrorismo”,  
Documento de Opinión, 50/2017, Instituto Español de Estudios  
Estratégicos, 2017, p.8.
- CIRINO J.A y ELIZONDO S., “La corrupción dentro del concepto de  
Estados fallidos”, en *Revista ENFOQUES*, N° 1, 2003, pp. 171-172.
- CLAPP J., SCOTT C. (Eds.), “The Global environmental Politics of Food”,  
*Global Environmental Politics*, Vol. 18, No. 2, May 2018, pp. 4-5.
- CLIFFE S., “Food security, Nutrition and Peace”, discourse in the  
framework of Proceedings of The United Nations Security Council  
Meeting, FAO, New York, 29 March 2016, pp.21-23.
- COHEN M., PINSTRUP-ANDERSEN P. “Food security and conflict”,  
*Social Research*, 1999, p. 376.
- COLLIER P., HOEFFLER A., SÖDERBOM M., “Post-conflict risks”,  
*Journal of Peace Research*, Volume: 45 issue: 4, 2008, pp. 461-463.
- COLLINS S.M, “Agroterrorism: The Threat to America’s Breadbasket”,  
Hearing before The Committee on Governmental Affairs United  
States Senate One Hundred Eighth Congress, First Session, S.Hrg.  
108-491, 2003, pp. 1-2, 10.
- COM (2009) 591 “Mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria en  
Europa”, 2009.

- COM (2010)127 “Un marco estratégico de la UE para ayudar a los países en vías de desarrollo a enfrentarse a los retos relativos a la seguridad alimentaria”, 2010.
- COM (2011) 25 final, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones abordar los retos de los mercados de productos básicos y de las materias primas, Bruselas, 2.2.2011, p.6.
- COM (2012) 586 final, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, “The EU Approach to Resilience: Learning from Food Security Crises”, 2012.
- COM(2016) 234 final, Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of The Regions, “Lives in Dignity: from Aid-dependence to Self-reliance, Forced Displacement and Development”, p.1
- COMISIÓN DE CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ, Grupo de Trabajo sobre experiencias adquiridas, disponible en: [http://www.un.org/es/peacebuilding/doc\\_lessonslearned.shtml](http://www.un.org/es/peacebuilding/doc_lessonslearned.shtml), consultado el 12 de junio de 2020.
- COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, Principios Rectores de los desplazamientos internos, 11 Febrero 1998, E/CN.4/1998/53/Add.2, p.5.
- COMISIÓN Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, “La Responsabilidad de Proteger”, 2001.
- COMITÉ DE SEGURIDAD ALIMENTARIA MUNDIAL, Informe del Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, “La pesca y la acuicultura sostenibles para la seguridad alimentaria y la nutrición”, junio 2014; “Marco de Acción para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición en Crisis Prolongadas”, CSA, 13 octubre de 2015.

COMMISSION OF CRIMES AGAINST HUMANITY IN CAMBODIA, Communication Under Article 15 of the Rome Statute of the International Criminal Court The Commission of Crimes Against Humanity in Cambodia, Global Diligence, Executive Summary, disponible en: [https://www.fidh.org/IMG/pdf/executive\\_summary-2.pdf](https://www.fidh.org/IMG/pdf/executive_summary-2.pdf), consultado el 10 de junio de 2020.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, “Estrategia Europea de Seguridad: Una Europa Segura en un Mundo Mejor”, 2009.

CONSEJO DE SEGURIDAD, Deliberaciones de 3 de diciembre de 2002 y 7 de abril de 2003 (sesiones 4652a y 4736<sup>a</sup>, Capítulo VIII. Examen de asuntos relacionados con la responsabilidad del Consejo de Seguridad de mantener la paz y la seguridad internacionales, p. 891.

CONSEJO DE SEGURIDAD, Deliberaciones de 3 de diciembre de 2002, de 7 de abril de 2003, y de 30 de junio de 2005, sesiones 4652<sup>a</sup>, 4736<sup>a</sup>, 5220<sup>a</sup>.

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.

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, 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 sobre la prohibición de minas antipersonales (1997).
- Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción y el Almacenamiento de Armas Bacteriológicas (Biológicas) y Toxínicas y sobre su destrucción, de 1972.
- 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 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 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.
- CORRÊA DA SILVA W., SILVA MACHADO R., “Re-aproximaciones y posibles aplicaciones del concepto de seguridad humana”, *Araucaria*, vol. 18, núm. 36, p.222.
- CORTE PENAL INTERNACIONAL: Office of The Prosecutor Policy Paper on Case Selection and Prioritisation (2016), p.5.
- COSTAMAGNA F., “Agriculture in Developing Countries between Local Rural Development Policies and International Models of Land Grabbing”, *Imagining cultures of cooperation: Universities networking to face the new development challenges*, Department of Law, University of Turin, Italy, 2014.
- DAILLIER P., “La consolidation de la paix et la réforme de l’ONU », en CARDONA LLORENS J. (Ed.), *La ONU y el mantenimiento de la paz en el siglo XXI. Entre la adaptación y la reforma de la Carta*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, p.195.
- DAMATTA F. M., GRANDIS A., ARENQUE B. C., BUCKERIDGE M. S., “Impacts of climate changes on crop physiology and food quality”, *Food Research International*, 43(7), 2010, pp.1814-1823.

- DAUVERGNE P., NEVILLE, K.J., “The changing north–south and south–south political economy of biofuels”, *Third World Quarterly*, 30(6), 2009, pp.1087-1102.
- DE CONING C., PETER M. (Eds.), *United Nations Peace Operations in a Changing Global Order*, Palgrave Macmillan, 2019.
- DE MARFFY-MANTUANO M., “Les règles internationales comme frein face à l'acidification des océans”, *Annuaire du Droit de la Mer* 2015, Tome XX, Paris, 2015;
- DE SCHUTTER O., “Adquisiciones y arrendamientos de tierra a gran escala: una serie de principios y medidas mínimos para abordar el reto de los derechos humanos”, Informe del Relator Especial de Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación, presentado ante el Consejo de Derechos Humanos [A/HRC/13/33/Add.2], 2010; “Food Commodities Speculation and Food Price Crises: Regulation to reduce the risks of price volatility”, Briefing Note 02 - September 2010; “La agroecología y el derecho a la alimentación”, Informe presentado ante el Consejo de Derechos Humanos, 08/03/2011; “La agroindustria y el derecho a la alimentación”, Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación presentado ante el Consejo de Derechos Humanos 13º período de sesiones, A/HRC/13/33, 2009, para. 28.
- DE VISSCHER C.H., « Méthode et systme en Droit international », *RCADI*, T. 138, 1973, pp. 75-76.
- DEEN T., “Rights: “Famine Marriages” Just One Byproduct of Climate Change”, IPS, News Agency, 2010.
- DEL ARENAL C., “El nuevo escenario mundial y la teoría de las relaciones internacionales”, en PÉREZ GONZÁLEZ M. (coord.), *Hacia un nuevo orden internacional y europeo: estudios en homenaje al profesor don Manuel Díez de Velasco*, Tecnos, Madrid, 1993, p. 80.
- DELCOURT L., “Acaparamiento de tierras”, en COLLART DUTILLEUL F. (Editor), BUGNICOURT J. F., (Dirección) *Diccionario Jurídico de la Seguridad Alimentaria en el Mundo, Monografía jurídica*, INIDA, Costa Rica, 2014, pp.8-11.

- DELL'ANGELO J., D'ODORICO P., RULLI M<sup>a</sup>.C., “Threats to sustainable development posed by land and water grabbing”, *Current Opinion in Environmental Sustainability*, Volumes 26–27, ScienceDirect, 2017, pp.120-128.
- DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS, “Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations”, 2003, pp.1-3.
- DEVEREUX S., MAXWELL S. (Eds), *Food Security in Sub-Saharan Africa*, IDS, 2001.
- DI SALVATORE J., RUGGERI A., “The Withdrawal of UN Peace Operations and State Capacity: Descriptive Trends and Research Challenges”, *International Peacekeeping*, DOI: 10.1080/13533312.2019.1710368, 2020, p.2.
- DÍAZ BARRADO C.M., “La Responsabilidad de Proteger en el derecho internacional contemporáneo: entre lo conceptual y la práctica internacional”, *Revista electrónica de estudios internacionales*, N<sup>o</sup>. 24, 2012, p.8.
- DÍAZ BARRADO C.M., “The Definition of Terrorism and International Law”, en FERNÁNDEZ SÁNCHEZ P.A. (Ed.), *International Legal Dimension of Terrorism*, Martinus Nijhoff Publishers, 2005, pp.27-42.
- Conferencia Río +20, Documento final, “El Futuro que queremos” (A/CONF.216/L.1\* 19 de junio de 2012).
- DOS SANTOS SOARES A., *Migrantes forzosos, Contextos y desafío de Responsabilidad de Proteger en el siglo XXI*, Publicaciones de la Universidad Pontificia Comillas, Madrid, 2016.
- PARLAMENTO EUROPEO, Resolución 2015/3033(RSP), de 20 de enero de 2016, Parlamento Europeo, en apoyo al proceso de paz en Colombia.
- ELVER H., Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación, ELVER Hilal, contenido en la Resolución de la Asamblea General (A/72/188), de 21 de julio de 2017, p. 5.

- ESCUADERO ESPINOSA J.F. “La legitimidad humanitaria y la definición de una soberanía humanizada frente a las graves crisis humanitarias”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, N°34, Liber Amicorum Romualdo Bermejo García y Cesáreo Gutiérrez Espada, *El derecho internacional en un mundo cambiante entre el inmovilismo y la ruptura*, 2018, p.771.
- Estrategia de Seguridad Nacional 2017, ESN2017, Presidencia del Gobierno, 2017, pp.34, 46,75.
- Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea, “Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte”, 2016, p.22.
- EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE “The European Union’s Global Strategy Three Years on, Looking Forward”, 2019, p.26.
- FALEH PÉREZ C., “La seguridad humana en la práctica del Comité de derechos económicos, sociales y culturales”, en FALEH PÉREZ, VILLAN DURÁN C., *El derecho humano a la Paz y la (in)seguridad humana. Contribuciones Atlánticas*, Velasco, 2017, pp.77-80.
- FAO “La reducción de la pobreza y el hambre: la función fundamental de la financiación de la alimentación, la agricultura y el desarrollo rural”, Documento preparado para la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo Monterrey, México, 18-22 de Marzo de 2002; “Counting the Cost: Agriculture in Syria after six years of crisis”, Roma, 2017; “Paz y Seguridad Alimentaria, Invertir en resiliencia para sostener los medios de vida rurales en situaciones de conflicto”, Roma, 2016; “Suplemento Paz y Seguridad Alimentaria”, 2016, disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i5638s.pdf>, consultados el 8 de junio de 2020; “Sudán del Sur: un número de personas sin precedentes se enfrenta a una grave falta de alimentos”, 2019, disponible en: <http://www.fao.org/emergencies/la-fao-en-accion/historias/historia-detalle/es/c/1198380/>; “Colombia pide a FAO acompañar la implementación de los acuerdos de paz”, Noticias, 30 agosto 2016, <http://www.fao.org/americas/noticias/ver/es/c/430826/> consultado el 7 de junio de 2020; “Crop Prospects and Food situation”, Quarterly Global Report, Roma, junio 2017; “El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo”, Roma, 2015; Le Monde Diplomatique “Peace and Food Security Supplement” by FAO, 2016, disponible

en: <http://www.fao.org/3/a-i5638e.pdf> consultado el 5 de junio de 2020; “Food security, sustaining peace and gender equality: conceptual framework and future directions”, SP5 Discussion Paper, Rome, 2017; “La Estrategia de la FAO sobre el Cambio Climático”, Informe, Roma, 2017, p.8; “Peace Conflict and Food Security: What do we know about the linkages?; Technical note, Job Number: I5521, Roma, 2016; “Perspectivas de cosechas y situación alimentaria”, No. 1, Roma, marzo 2017, p.1.; “Trabajo Estratégico de la FAO para reducir la Pobreza Rural”, Roma, 2017, p.4; “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; “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; FAO, WFP, “Monitoring food security in countries with conflict situations: A joint FAO/WFP update for the United Nations Security Council”, Issue N°5, 2019; “El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo. Protegerse frente a la desaceleración y el debilitamiento de la economía”, FAO, Roma, 2019; “Somalia - Situation report March 2020”, Rome, 2020,

FELTER C., MASTERS J., and ALY SERGIE M., “Explore More on Somalia, What are the origins of al-Shabab?”, Council on Foreign Relations, January 9, 2018.

FENNEL K., VANDERZWAAG D.L., “Ocean acidification: Scientific surges, lagging law and policy responses”, in *Routledge Handbook of Maritime Regulation and Enforcement*, Routledge, New York, 2016, pp.342-362.

FERNÁNDEZ SÁNCHEZ P.A (Ed.), *New Approaches to the Law of the Sea (In Honor Of Ambassador José Antonio De Yturriaga-Barberán)*, Nova Science Publishers, 2017; “Estados desestructurados en situaciones de conflictos armados”, en *Anuario español de derecho internacional*, Número 34, Dedicado a: El Derecho Internacional en un mundo cambiante: entre el inmovilismo y la ruptura, 2018, pp. 245-264; “La Comisión de Consolidación de la Paz”, *REDI*, Vol. LVII, 2005, p.719; *Operaciones de Mantenimiento de la Paz (Vol.I), Análisis Jurídico de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz*, Ministerio de Educación y Cultura, Universidad de Huelva, Madrid, 1998, p.33.

- FEWS NET, “Significant risk of Famine (IPC Phase 5) will persist into 2018”, October 2017 to May 2018, Famine early warning Systems Network, 2018.
- FFP “The Fragile States Index 2020”, Washington, D.C., 2020.
- 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.
- FILHO W.L. (Eds.), *Climate Change Impacts and Adaptation Strategies for Coastal Communities*, Springer International Publishing AG, 2018.
- FILLOL MAZO A., “Cambio Climático, Seguridad Alimentaria y Desplazamientos Forzados”, en GILES CARNERO R., *Desafíos de la acción jurídica internacional y europea frente al Cambio Climático*, Atelier, Barcelona, 2018; “Estudio comparativo entre políticas de protección social para la seguridad alimentaria en Brasil y Níger”, Proyecto de Investigación S.A.R.A.O, 2014, disponible en: <http://resilienciaafricaoste.blogspot.com/2014/10/investigacion-sarao-estudio-comparativo.html> consultado el 12 de junio de 2020; “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, pp. 273-288; «Défi Faim Zéro, Nations Unies et Droit à l'alimentation. La Sécurité Alimentaire dans l'agenda du Brésil comme une source d'inspiration pour le Programme au Niger» (Zero Hunger Challenge, United Nations, Right to Food. Food Security in the Brazilian Agenda as a source of inspiration for Niger's Programme), SSRN eJournal Food Law & Policy, New York, 2015.
- FOOD SAFETY NEWS, “Airline food lacks adequate safety precautions”, 2010.
- FRANCO J., y KAY S., “El acaparamiento mundial de aguas”. Guía básica, *Transnational Institute*, 2012.

- FREESTONE D., “The Role of the International Climate Change Regime in Global Ocean Governance”, in *The IMLI Treatise On Global Ocean Governance, Volume I: UN and Global Ocean Governance*, Oxford University Press, 2018, pp. 149–164;
- FSIN (Food Security Information Network), “Global Report on Food Crises”, 2017, pp.13-21; “Global report on food crises joint analysis for better decisions”, 2020; “2020 Global Report on Food Crises”, Joint Analysis for better Decisions, FAO, IFPRI and WFP, 2020, p.11.
- FUKUDA-PARR S., “Gender, Globalization and New Threats to Human Security”, *Peace Review* 16:1, March 2004, pp.35-42.
- FUND FOR PEACE, Fragile States Index 2020, disponible en: <https://fragilestatesindex.org/>, consultado el 9 de junio de 2020.
- 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 RICO E. M., TORRES CAZORLA M.I., *La seguridad internacional del siglo XXI: nuevas perspectivas*, Universidad de Málaga - Plaza y Valdés Editores, Murcia, 2011.
- GARCIANDÍA GARMENDIA R., “De los Estados fallidos a los Estados frágiles: un reto para el derecho Internacional contemporáneo”, Ed. Comares, Granada, 2013, capítulo 1.
- 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.
- GATTUSO J.P., HANSSON L. (Eds.), *Ocean acidification*, Oxford University Press, 2011.

- GAYNOR K., PARK S.Y., KANENAKA R., COLINDRES R., MINTZ E., RAM PK., KITSUTANI P., NAKATA M., WEDEL S., BOXRUD D., JENNINGS D., YOSHIDA H., TOSAKA N., CHING-LEE M., EFFLER P.V., “International foodborne outbreak of *Shigella sonnei* infection in airline passengers”, *Epidemiol Infect.* 137 (3), 2009, pp.335-341.
- GÉRONIMI V., MATHIEU L., TARANCO A., “Les cours internationaux des produits agricoles: tendances et Cycles”, en BOUSSARD J.M., et DELORME H., *La régulation des marchés agricoles internationaux: Un enjeu décisif pour le développement*, L'Harmattan, 2007, pp.25-27.
- GHOSH J., HEINTZ J., POLLIN R., “Speculation on Commodities Futures Markets and Destabilization of Global Food Prices: Exploring the Connections”, *International Journal of Health Services*, Volume 42, Number 3, 2012, pp. 465-483, 2012.
- GIL L., MANYES L., FONT G., BERRADA H., “Defensa Alimentaria: revisión de herramientas y estrategias”, *Rev. Toxicol* 36: 99, 2019, pp.99-105.
- GILES CARNERO R., “El cambio climático como riesgo y amenaza para la seguridad: derivaciones en el desarrollo del régimen jurídico internacional en materia de clima”, *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, vol. 18, núm. 36, 2016, pp. 315-338.
- GLADSTONE R., “Cholera, Famine and Girls Sold Into Marriage for Food”, *The New York Times*, May 30, 2017.
- GLEICK P.H., “The implications of global climatic changes for international security”, *Climatic Change*, vol. 15, no 1-2, 1989, pp. 309-325.
- GLOBAL CENTRE FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT, “North Korea and the Responsibility to Protect”, Policy Brief 20 February 2015, p. 4.
- GONZÁLEZ BALLAR R., “Tres verdades incómodas para la Seguridad Alimentaria”, en COLLART DUTILLEUL F., *Pensando una Democracia Alimentaria* (vol. I), Inida, 2013, p. 253.

- GRAMMENOS M., “Peace, Security, Land and Sustainable Development”, Global Land Outlook Working Paper, United Nations Convention to Combat Desertification, 2017, pp.12-14;
- HARROULD-KOLIEB E., SAVITZ J., “Acidificación: ¿Cómo afecta el CO<sub>2</sub> a los Océanos?”, Oceana, Protegiendo los océanos del mundo, 2009.
- HARSCH E., “When war ends: transforming Africa’s fighters into builders”, *Africa Renewal Online*, 2005.
- HEATHCOTE G., “Security Council Resolution 2242 on Women, Peace and Security: Progressive Gains or Dangerous Development?”, *Journal Global Society*, pp.3-21, 2018.
- HENDRIX C., BRINKMAN H.J., “Food Insecurity and Conflict Dynamics: Causal Linkages and Complex Feedbacks”, *Stability: International Journal of Security and Development*, 2(2): 26, 2013.
- HERTEL T. W., BURKE M. B., & LOBELL D. B., “The poverty implications of climate-induced crop yield changes by 2030”, *Global Environmental Change*, 20(4), 2010, pp.577-585.
- HERTEL T.W., “The challenges of sustainably feeding a growing planet”, *Food Security* 7, No. 2, 2015, pp.185-198.
- HIDALGO GARCÍA M., “La influencia del cambio climático en la seguridad alimentaria”, en *Seguridad alimentaria y Seguridad global*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Cuadernos de Estrategia, nº 161, 2013, p. 69.
- HIRSHLEIFER J., *The Dark Side of the Force: Economic Foundations of Conflict Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.
- 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.
- HOLT-GIMÉNEZ E., ALTIERI M.A., “Agroecology, food sovereignty, and the new green revolution”, *Agroecology and sustainable Food systems*, 37(1), 2013, pp.90-102.

- 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?*, Vol. 3, 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, Issue 2 | Article 3, 2012.
- HUMAN SECURITY CENTRE, “Human Security Report 2005, War and Peace in the 21st Century”, Human Security Centre, University of British Columbia, New York, Oxford University Press, 2005.
- HUSSEIN K., GNISCI D., WANIJRU J., “Sécurité et sécurité humaine: Présentation des deux concepts et des initiatives. Quelles conséquences pour l’Afrique de l’Ouest ?”, Secrétariat du Club du Sahel et de l’Afrique de l’Ouest, OECDE, SAH/D(2004)547, 2004.
- ICISS, “The Responsibility to Protect”, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, Ottawa, December 2001.
- IFPRI, “2017 global hunger index: The inequalities of hunger”; “2019 Global Hunger Index: el desafío del hambre y el cambio climático”, pp.21, 23; IFPRI, “2020 Global Food Policy Report: Building Inclusive Food Systems”, International Food Policy Research Institute, Washington, 2020, p.11.
- IGLESIAS VELASCO A., CARDONA LLORENS J., *Las operaciones de mantenimiento de la paz: concepto, evolución histórica y características*, Madrid, UAM, 2003, pp.53-107.
- Informe Brahimi contenido en las Resoluciones A/55/305–S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, pp.2-3.
- INICIATIVA PARA LOS DERECHOS Y RECURSOS, INFORME ANUAL 2016-2017, “Del riesgo y el conflicto a la paz y la prosperidad: La Urgencia de Garantizar los Derechos Comunitarios sobre la Tierra en un Mundo Turbulento”, Washington, DC, 2017, p.13.

- INSTITUTE FOR INTERNATIONAL COOPERATION (IFIC), “Poverty Reduction and Human Security”, by Japan International Cooperation Agency (JICA), 2006, pp.1-19.
- INSTITUTE OF MEDICINE, “Addressing Foodborne Threats to Health: Policies, Practices, and Global Coordination: Workshop Summary”, Washington DC: The National Academies Press, 2006.
- IPC, “Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation”, Report of Working Groups I and II of the Intergovernmental Panel on Climate Change, 2012; “Food Security and Food Production Systems”, analysis of food security in the Fifth Assessment Report (AR5), 2014; “Afghanistan’s food crisis exacerbated by the COVID-19 pandemic with over 10 million acutely food insecure”, IPC Acute Food Insecurity Analysis, May 2020; “South Sudan”, February 2020; “Climate Change and Land”, IPCC Special Report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems, 2020.
- IRIGOYEN CHAVEZ S., *La responsabilidad de proteger y los crímenes internacionales. Progresos en el Derecho Internacional actual*, Aranzadi, Edición primera, 2018.
- JIMÉNEZ BAUTISTA F., “Paz Positiva: cooperación al desarrollo, desarme y refugiados”, en JIMÉNEZ BAUTISTA F., LÓPEZ MARTÍNEZ M., *Hablemos de Paz*, Con-Cordia, Instituto de Investigación en Paz, Conflicto y Democracia, Universidad de Pamplona, 2007, pp.57-63.
- JIMÉNEZ PIERNAS C., “Estados débiles y Estados fracasados”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 65, no 2, 2013, p. 11-15.
- JULIE B., HUNTER P.R., “Contextual Factors Among Indiscriminate or Large Attacks on Food or Water Supplies, 1946-2015”, *Health security* 14.1, 2016, pp.19-28.
- JUSTINO P., “The impact of armed civil conflict on household welfare and policy responses”, Working Paper 61, Brighton, UK, IDS, 2009.
- KANT E., *Projet de paix perpétuelle 1795*, Esquisse philosophique, VRIN, Paris, 1992.
- KEEN D., *The Economic Functions of Violence in Civil Wars*, Oxford University Press, 1998.

- KESKITALO C., KOIVUROVA T., BANKES N. (Eds.), *Climate Governance in the Arctic*, Springer, Netherlands, 2009.
- KHOURY C.K., et al, “Increasing homogeneity in global food supplies and the implications for food security”, *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. III, no II, 2014, pp. 4001-4006.
- KINGAH S., SEIWERT E., “The Contested Emerging International Norm and Practice of a Responsibility to Protect: Where are Regional Organizations?”, *North Carolina Journal of International Law*, 42 N.C.J. Int’l L.115, 2017.
- KNOWLES T., LANE J., BAYENS G., JAAX J., CARTER D., BANNISTER A., “Defining Law Enforcement’s Role in Protecting American Agriculture from Agroterrorism”, National Institute of Justice Washington, D.C., 2005, p.5.
- KRAUSE K., “Seguridad humana: ¿Ha alcanzado su momento?”, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, nº90, 2005, p. 23.
- LABORIE IGLESIAS M, “La Evolución del Concepto de Seguridad”, Documento Marco 05/2011, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio De Defensa, 2011, p.2.
- LAHOZ C., “El papel clave de las mujeres en la seguridad alimentaria”, *Seguridad Alimentaria y Políticas de Lucha contra el Hambre*, 2006, p. 117.
- LELOUP M., “Heritage Protection as Stabilization, the Emergence of a New ‘Mandated Task’ for UN Peace Operations”, *Journal International Peacekeeping*, Volume 26, 2019- Issue 4, 2019.
- LIMA M.G.B., GUPTA, J., “The policy context of biofuels: a case of non-governance at the global level?”, *Global Environmental Politics*, 13(2), 2013, pp.46-64.
- LINACRE N.A, KOO B., ROSEGRANT M.W, MSANGI S., FALCK-ZEPEDA J., GASKELL J., KOMEN J., COHEN M.J, BIRNER R., “Security Analysis for Agroterrorism: Applying the Threat, Vulnerability, Consequence Framework to Developing Countries”, International Food Policy Research Institute, EPT Discussion Paper 138, Washington DC, 2005.

- LIPPER L. et al. (Eds.), *Climate Smart Agriculture: Building Resilience to Climate Change*, Springer International Publishing, Natural Resource Management and Policy 52, 2018.
- LIUBASHENKO VIACHESLAV I., “Legal Basis of the Responsibility of a State to Protect its Population in International Law”, *Baku State University Law Review*, Volume 3:1, 2017, pp.28-30.
- LÓPEZ MARTÍN A.G., “Los Estados “fallidos” y sus implicaciones en el ordenamiento jurídico internacional”, en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*, 2010, pp. 28-56.
- LÓPEZ MARTÍN A.G., “Los Estados Fallidos y sus Implicaciones en el Ordenamiento Jurídico Internacional”, *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*, 2010, p.196.
- LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ E., “Seguridad Humana y Seguridad Internacional: elementos clave para la paz” en *Seguridad, defensa y desarrollo en el contexto internacional actual*, Universidad de Navarra, Ediciones Universidad de Navarra, EUNSA, 2010, p. 179.
- LORENZ C., KUNSTMANN H., “The hydrological cycle in three state-of-the-art reanalyses: Intercomparison and performance analysis”, *Journal of Hydrometeorology*, vol. 13, no 5, 2012, pp. 1397-1420.
- MABISO A., MAYSTADT J.F., VANDERCASTEEL J., HIRVONEN K., “Refugees, Food Security, and Resilience in Host Communities”, Brief, IFPRI, Washington, 2014, p.3.
- MACFADDIN G., “Forced Marriage and Famine in South Sudan”, *Brown Political Review*, 10 april 2018.
- MACK A., “El concepto de seguridad humana”, *Papeles*, nº90, 2005, p.18.
- MADRUÑO-AGUILAR R., “Human Security and the New Global Threats: Discourse, Taxonomy and Implications”, *Global Policy*, vol. 7, no 2, 2016, pp. 156-173.
- MAHMOUD Y., CONNOLLY L., MECHOULAN D., “Sustaining Peace in Practice: Building on What Works”, International Peace Institut, 2018, p.8.

- MAILLOT E.M., “Terrorism and The Food Chain”, in NATO, *Threats to Food and Water Chain Infrastructure*, Science for Peace and Security Series, IOS Press, Amsterdam, 2008, pp.141-149.
- MALCOLM H.S., SACRISTÁN-SORIANO O., *Climate change, ocean acidification and sponges: impacts across multiple levels of organization*, Springer International Publishing AG, 2017.
- MÁRQUEZ CARRASCO M<sup>a</sup>.C. (Coord.), *Problemas actuales sobre la guerra y la paz en el orden internacional contemporáneo*, *Araucaria*, N<sup>o</sup> 32, 2014, pp.199-202; “Las relaciones entre el Derecho internacional y la práctica interna en el ámbito de los derechos humanos y la responsabilidad de las empresas”, en *Anuario español de derecho internacional*, N<sup>o</sup> 34, 2018 (Ejemplar dedicado a: El Derecho Internacional en un mundo cambiante: entre el inmovilismo y la ruptura), pp. 707-728; “La implementación de los principios rectores de las Naciones Unidas sobre empresas y Derechos Humanos por medio de los planes nacionales de acción”, en *Revista de responsabilidad social de la empresa*, N<sup>o</sup>. 20, 2015, pp. 55-87;
- MÁRQUEZ CARRASCO M<sup>a</sup>.C., VIVAS-TESÓN I. (Coords), *La implementación de los principios rectores de las Naciones Unidas sobre empresas y derechos humanos por la Unión Europea y sus estados miembros*, Thomson Reuters-Aranzadi, Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, 2017.
- 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; “El sometimiento de la especulación al derecho a la alimentación”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, N<sup>o</sup>22, 2011, p.12; “La relación entre el derecho a la alimentación y el comercio de productos agrícolas. Reflexiones a partir de la crisis alimentaria”, *Revista electrónica de estudios internacionales (REEI)*, N<sup>o</sup>19, 2010; «Vers le renforcement en droit international de la protection de l’access et l’usage des ressources naturelles par la population», en *Liber amicorum. Mélanges en l’honneur de François Collart Dutilleul*, Dalloz, 2017, pp.515-527.

- 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.
- MAYOR ZARAGOZA F., ACKERMAN M., MESA M., ÁLVAREZ-OSSORIO I., RÍOS X., SAURINA M., “Seguridad internacional y democracia: guerras, militarización y fronteras”, *Anuario CEIPAZ*, Fundación Cultura de Paz, Madrid, 2017, p.32.
- MAYOR ZARAGOZA F., ACKERMAN M., MESA M., ÁLVAREZ-OSSORIO I., RÍOS X., SAURINA M., “Seguridad internacional y democracia: guerras, militarización y fronteras”, *Anuario CEIPAZ*, Fundación Cultura de Paz, Madrid, 2017, p.32.
- MCCANDLESS E., “Peace Dividends and Beyond: Contributions of Administrative and Social Services to Peacebuilding”, United Nations Peacebuilding Support Office, New York, 2012.
- MESA M., “Seguridad, desarrollo y objetivos del Milenio”, Fundación Carolina /Siglo XXI, CEIPAZ, 2006, pp. 119-130.
- MILLER D., “The Responsibility to Protect Human Rights”, Nuffield College, Oxford, workshop on Global Governance, Princeton University, 16-18 February 2006.
- MONKE J., “Agroterrorism: Threats and preparedness”, Library of Congress Washington DC Congressional Research Service, Order Code RL32521, 2006, pp.11.
- MORÁN BLANCO S. “La seguridad medioambiental y el cambio climático: consecuencias a nivel internacional”, en AZEREDO LOPES J.A., FERNÁNDEZ SÁNCHEZ P.A., *Seguridad Medioambiental y Orden Internacional*, Atelier, Barcelona, 2015, p.77.
- 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.
- NEUWIRTH J., “Women and Peace and Security: The Implementation of U.N. Security Council Resolution 1325”, *Duke Journal of Gender Law & Policy*, Volume 9:253, 2002.

- OBERLEITNER G., “Human Security: A Challenge to International Law?”, *Global Governance II*, 2005, pp. 185-203.
- OBSERVATORIO VENEZOLANO DE CONFLICTIVIDAD SOCIAL, “Conflictividad social en Venezuela en el primer trimestre de 2018”, 2018, disponible en: <http://www.observatoriodeconflictos.org.ve/oc/wp-content/uploads/2018/04/Conflictividad-social-en-Venezuela-primer-trimestre-2018.pdf>, consultado el 5 de junio de 2020.
- OIT, “La recuperación económica local en situaciones de posconflicto”, Oficina Internacional del Trabajo, Programa de Respuesta a las Crisis y Reconstrucción (OIT/CRISIS), Ginebra, 2010, p.53.
- OJELEYE O., “The Application of Demobilisation, Disarmament and Reintegration (DDR) at the Sub-National Level in the Niger Delta”, *Journal Civil Wars*, Vol.13, Issue 2, 2011, pp.141-156.
- OMS, “Informe sobre la salud en el mundo: Un porvenir más seguro. Protección de la Salud Pública Mundial en el siglo XXI”, 2007, p.67.
- OPPENHEIMER M., et al., “Climate Change 2014 Impacts, Adaptation, and Vulnerability, Part A: Global and Sectoral Aspects”, Working Group II Contribution to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, 2014, pp.1039-1060.
- ORFORD A., “In Praise of Description”, *Leiden Journal of International Law*, Volume 25, Issue 03, 2012, p.611.
- ORGANISATION INTERNATIONALE DE LA FRANCOPHONIE, “Sécurité humaine: Clarification du concept et approches par les organisations internationales. Quelques repères”, Délégations aux droits de l’homme et à la Démocratie, 2006, p. 5.
- ORLÉAN A, “De l’euphorie à la panique: penser la crise financière”, Editions de la rue d’Ulm, Collection du CEPREMAP n°16, 2009, p.54.
- ORTIZ I, CHAI J., CUMMINS M., “Escalating Food Prices: The Threat to Poor Households and Policies to Safeguard a Recovery for All”, *SSRN Electronic Journal*, 2011.

- OSWALD U., “Climate-Smart Agriculture and a Sustainable Food System for a Sustainable-Engendered Peace”, in BRAUCH H.G., OSWALD SPRING U., COLLINS A., SERRANO OSWALD S.E. (Eds.), *Climate Change, Disasters, Sustainability Transition and Peace in the Anthropocene*, Springer, 2019, pp. 95-123.
- OWEN T., “Les difficultés et l’intérêt de définir et évaluer la sécurité humaine”, *Forum du désarmement*, n°3, UNIDIR/DF/2004/3, Geneva, 2004, pp.17-29.
- 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.
- PARIS R., “Rational and irrational approaches to human security: a replay to Ralph Pettman”, *Cambridge Review of International Affairs*, volume 18, n°3, 2005, p.479.
- PARVAIZ A., *Environmental Adaptations and Stress Tolerance of Plants in the Era of Climate Change*, Springer, New York, 2012.
- PASTOR A. G., “Seguridad internacional y terrorismo. Una nueva era en la lucha contra el terrorismo”, Instituto universitario General Gutiérrez Medallo, 2005, pp. 1-2.
- PEACEBUILDING COMMISSION, Reglamento de la Comisión documento PBC/1/OC/3/Rev.1, de 5 de diciembre de 2012; Peacebuilding Commission (PBC) Ambassadorial-Level on Burundi Conference Room 1, 13 March 2017; Peacebuilding Commission (PBC), Ambassadorial-level meeting of the Burundi configuration (open), Report of the Chair on his visit to Burundi, Conference Room 6, 21 July 2017, p. 2; Peacebuilding Commission (PBC), Special meeting, 26 January 2015, Chairperson’s Summary of the Discussion; Peacebuilding Commission, Working Group on Lessons Learned of the Peacebuilding Commission, “Emerging Lessons and Practices in Peacebuilding, 2007-2009”, New York, pp.15-16; Peacebuilding Commission, Working Group on Lessons Learned, “Economic Revitalization in Peacebuilding and the Development of Service Based Infrastructure”, Chairperson’s Summary, 22 November 2010, para. 16; Joint Meeting of the Economic and Social Council (ECOSOC) and the Peacebuilding Commission (PBC),

“The Situation in the Sahel”, Wednesday, 28 June 2017; PBC/1/OC/12\*\*, 29 June 2007, “Provisional guidelines for the participation of civil society in meetings of the Peacebuilding Commission, submitted by the Chairperson on the basis of informal consultations\*\*\*”, PBC/1/OC/12\*\*, 2007; PBC/5/OC/8, 28 de junio de 2011, Carta de fecha 27 de junio de 2011 dirigida al Director de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación por el Presidente de la Comisión de Consolidación de la Paz, Comisión de Consolidación de la Paz, Quinto período de sesiones.

PEACEBUILDING FUND, activities with a specific scope to be funded by the Peacebuilding Fund, PBSO, disponible en: <http://www.unpbf.org/what-we-fund/> consultado el 12 de junio de 2020; Peacebuilding Fund, South Sudan Overview, Total funding support, PBSO, disponible en: <http://www.unpbf.org/countries/south-sudan/> consultado el 12 de junio de 2020; Peacebuilding Fund, 2020-2024 Strategy, 2020.

PENNY C.K., “Greening the security council: climate change as an emerging “threat to international peace and security”, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, vol. 7, no 1, 2007, pp. 35-71.

PEREIRA HERNÁNDEZ C., “Bioterrorismo”, *Boletín de Información*, N.º. 298, Dialnet, 2007, p. 50.

PÉREZ DE ARMIÑO K., “Seguridad humana: conceptos, experiencias y propuestas”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 76, 2004.

PERISIC P., “Implications of the conflicts in Libya and Syria for the Responsibility to protect doctrine”, *Zbornik PFZ*, 67, (5), 2017, pp.783-814.

PETERS A., “Novel practice of the Security Council: Wildlife poaching and trafficking as a threat to the peace”, en Blog of the European Journal of International Law, disponible en: <https://www.ejiltalk.org/novel-practice-of-the-security-council-wildlife-poaching-and-trafficng-as-a-threat-to-the-peace/>, consultado el 10 de junio de 2020.

PINSTRUP-ANDERSEN P., SHIMOKAWA S., “Do poverty and poor health and nutrition increase the risk of armed conflict onset?”, *Food Policy*, 33(6), 2008, pp.513-520.

- PINTO MENDOZA J.E., “Los Estados fallidos-Estados desestructurados: una amenaza a la seguridad internacional o un pretexto para la injerencia de las grandes potencias”, *Revista Política y Estrategia* N° 98, Chile, 2005.
- PMA, “Papel del PMA en la consolidación de la paz en situaciones de transición” (WFP/EB.2/2013/4-A/Rev.1), 2013; PMA, Estatuto: Reglamento General del PMA, p. 14-15;
- PMA, Plan estratégico para Colombia (2017-2021), WFP/EB.1/2017/7/5/Rev.1, pp.1-6.
- PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 1994, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Oxford University Press, Nueva York, 1994.
- POZO SERRANO P. “Estados fallidos, derecho internacional humanitario y seguridad internacional”, en *Los retos humanitarios del siglo XXI*, RAMÓN CHORNET, Consuelo (Ed.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, p. 174.
- PRANDI M., “Empresas y derechos humanos, ¿Y ahora qué? Hacia una convergencia de acciones voluntarias y vinculantes”, en SÁNCHEZ V.M., JIMÉNEZ ARAYA T. (Eds.), *Empresas y Derechos Humanos, más allá de la crisis*, Huygens, Barcelona, 2012, pp.50-58
- 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 de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados, en vigor desde 2002. España ha ratificado este Tratado. Instrumento de Ratificación en: «BOE» núm. 92, de 17 de abril de 2002, pp. 14494 a 14497.
- 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.

- QUISUMBING R., “Women: The key to food security”, *Foodpolicy statement*, vol. 21, 1995; HIDALGO GARCÍA M.M., “El papel de la mujer en la seguridad alimentaria”, *Cuadernos de estrategia*, N°. 161, 2013 (Ejemplar dedicado a: seguridad alimentaria y seguridad global), pp. 91-107.
- REAL B., “La creación de la Comisión de Consolidación de la Paz como institucionalización de la intervención de las Naciones Unidas en situaciones de post-conflicto”, en BLANC ALTEMIR A. (Ed.), *El proceso de reforma de las Naciones Unidas*, Tecnos, 2009, pp.177-202.
- REMOND C., “La sécurité humaine et le rapport entre humanitaires et militaires: perspective historique depuis 1990”, *Human Security journal*, vol.7, 2008, pp. 16-31.
- RENO W., *Warfare in independent Africa*, Cambridge University Press, New York, pp.2-30, 2011.
- REUVENY R., “Climate change-induced migration and violent conflict”, *Political geography*, vol. 26, no 6, 2007, pp. 656-673.
- REVILLA MONTOYA P.C., “Hacia la Responsabilidad de Proteger, Bases Jurídicas para una Respuesta Colectiva ante Crisis Humanitarias”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. VII, 2007, pp. 647-648.
- ROJAS ARAVENA F. (Ed.), *The Difficult Task of Peace: Crisis, Fragility and Conflict in an Uncertain World*, Palgrave Macmillan, Switzerland, 2020, pp.4, 8, 233.
- ROSSI C. R., “The international community. South Sudan and the Responsibility to Protect”, *International Law and Politics*, Vol. 49:129, 2016.
- ROTBURG 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.
- RUIZ RAMOS M., “El impacto del cambio climático en los sistemas agrarios de los países en desarrollo”, en Impactos Sociales del Cambio Climático, *Tiempo de Paz*, N°85, Ministerio de Cultura, 2007, pp.60-66.

- SAAD BENTAOUET M., “El Bioterrorismo, ¿Es Un Peligro Inminente? Bioterrorism, Is An Imminent Danger?”, *IUS ET SCIENTIA*, Vol. 3, nº 2, 2017, p.163.
- SANAHUJA PERALES J.A., “Seguridad, desarrollo y lucha contra la pobreza tras el 11-S: los Objetivos del Milenio y la "securitización" de la ayuda”, *Documentación social*, Nº 136, 2005 (Ejemplar dedicado a: Los objetivos del Desarrollo del Milenio), Madrid, 2005, p.32.
- SÁNCHEZ PATRÓN J.M., “Paz positiva, seguridad humana y medio ambiente: del deber de respetar a la obligación de proteger”, en FALEH PÉREZ, VILLAN DURÁN C., *El derecho humano a la Paz y la (in)seguridad humana. Contribuciones Atlánticas*, Velasco, 2017, pp.101-102.
- SCOTT S.V., “Climate change and peak oil as threats to international peace and security: Is it time for the Security Council to legislate”, *Melb. J. Int’l L.*, vol. 9, 2008, pp. 495 y ss.
- SECURITY COUNCIL PRESS RELEASE “Senior Officials Sound Alarm over Food Insecurity, Warning of Potentially ‘Biblical’ Famine, in Briefings to Security Council”, SC/14164 21 APRIL 2020; Security Council Report, Special Research Report No. 5: Peacebuilding Commission, Research Report, Posted 17 October 2008, disponible en: <https://www.securitycouncilreport.org/research-reports/lookup-c-glKWLemTIsG-b-4673567.php> , consultado el 12 de junio de 2020; Security Council, “Senior Officials Sound Alarm over Food Insecurity, Warning of Potentially ‘Biblical’ Famine, in Briefings to Security Council”, SC/14164, 21 April 2020, disponible en: <https://www.un.org/press/en/2020/sc14164.doc.htm>, consultado el 5 de junio de 2020.
- SEGOVIA A., “The relationships between food security and violent conflicts: The case of Colombia”, FAO Working Paper 17-06, Roma, 2017.
- SEN A., *Development as Freedom*, Oxford University Press, 2001; *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford, Clarendon Press, 1981.
- SIMMONS E., “Harvesting Peace: Food security, conflict, and cooperation”, *USAID*, vol. 14, no 3, 2013.

- SOLOMON S., MANNING Z.C., MARQUIS K.B., TIGNOR M., MILLER H.L. (Eds.), “Climate Change 2007: The Physical Science Basis”, Report of the IPCC, Cambridge University Press, New York, 2007, pp.1-8.
- SOTERAS ESCARTÍN F., “Agroterrorismo. La nueva amenaza emergente para las sociedades de consumo”, *Boletín de Información* 306, Dialnet, 2008, pp.15-16.
- SOTERAS ESCARTÍN F., “Bioterrorismo, Prospectiva de la Amenaza”, en *Luces y Sombras de la Seguridad Internacional en los Albores del Siglo XXI*, Tomo III, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa, Madrid, 2010, p.339.
- SOTO MUÑOZ D., “La Nueva Dimensión de la Seguridad Internacional y Hemisférica”, *Revista Política y Estrategia*, N° 113, 2009, p.129.
- SOTOMAYOR VELÁSQUEZ A., “La seguridad internacional: vino viejo en botellas nuevas”, *Revista de ciencia política*, Santiago, vol. 27, no 2, 2007, p. 67-88.
- STEWART F., BROWN G., “Fragile States”, Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity, CRISE, Oxford, 2009, pp.18-20.
- STEWART F., FITZGERALD V. (Eds), *War and Underdevelopment: The economic and social consequences of conflict*, Oxford University Press, 2001.
- SUÁREZ SEBASTIÁN M<sup>a</sup>.P., “Aspectos fundamentales de los DESC”, en GONZÁLEZ MONGUÍ P.E, *Derechos económicos, sociales y culturales*, Cátedra Gerardo Molina, Bogotá, D.C., 2009, p.79.
- SUÁREZ SERRANO, “La protección del periodismo en los conflictos armados actuales”. Tesis doctoral, 2016, Universidad de Granada.
- SUMPSI VIÑAS J.M., “La volatilidad de los mercados agrarios y la crisis alimentaria mundial”, en INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS, *Seguridad Alimentaria y Seguridad Global*, Cuadernos de Estrategia 161, Ministerio de Defensa, 2013, pp. 159-186.

- TELLER M., DESPRES L., “Especulación”, en COLLART DUTILLEUL F. (Editor), BUGNICOURT J. F., (Dirección) *Diccionario Jurídico de la Seguridad Alimentaria en el Mundo, Monografía jurídica, INIDA, Costa Rica, 2014*, pp. 264-265.
- THEESFELD I., “From Land to Water Grabbing: A Property Rights Perspective on Linked Natural Resources”, *Ecological Economics*, vol. 154(C), 2018, pp.62-70.
- THOMAS C., “Global governance, development and human security: exploring the links”, *Third World Quarterly*, Vol. 22, n°2, 2001, p. 160.
- THOMAS J., “A Quick Glance at Agroterrorism Response”, SSRN, 2018, p.1, disponible en: <https://ssrn.com/abstract=3175579>, consultado el 11 de junio de 2020.
- THORP, DUPONT S., “Ocean acidification”, in *Handbook on marine environment protection*, Springer, 2018., pp. 375-394.
- THÜRER D., “El Estado “desestructurado y el Derecho internacional”, en *Revista Internacional de la Cruz Roja* n° 836, 1999, pp.731-760.
- TJUE, Sentencia Del Tribunal General (Sala Octava), de 10 de diciembre de 2015 (\*), Asunto T-512/12, para. 228.
- TOUCOZ J., “Mondialisation et sécurité économique internationale. Quelques remarques juridiques et institutionnelles”, *RGDIP*, n° 3, pp. 623-624.
- 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. A/RES/60/1, 24 de octubre de 2005, 60/1 Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, p.33.
- UN Doc. A/RES/70/1, 21 de octubre de 2015, “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, p.29.
- UN Doc. A/RES/72/173, de 26 de enero de 2018, para. 32.
- UN Doc. A/RES/2327 de diciembre de 2016, p. 4.

- UN Doc., A/RES/377 (V), Unión pro paz, de 3 de noviembre de 1950, para. 14.
- UN Doc., A/RES/60/180, 20 de diciembre de 2005, 60/180. La Comisión de Consolidación de la Paz, para.1.
- UN Doc., A/RES/66/290, 25 de octubre de 2012, para. 3.
- UN Doc., A/RES/70/1, 21 de octubre de 2015, preámbulo.
- UN Doc., A/RES/70/262, sobre Examen de la Estructura de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz.
- UN Doc., A/RES/73/292, “Conferencia de las Naciones Unidas de 2020 para Apoyar la Implementación del Objetivo de Desarrollo Sostenible 14: Conservar y Utilizar Sosteniblemente los Océanos, los Mares y los Recursos Marinos para el Desarrollo Sostenible”, Resolución aprobada por la Asamblea General el 9 de mayo de 2019.
- UN Doc., A/RES/74/149, 24 de enero de 2020, p.6.
- UN Doc., Resolución 1803 (XVII) de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1962, titulada “Soberanía permanente sobre los recursos naturales”.
- UN Doc., A/54/2000\*, 27 de marzo de 2000, Informe del Secretario General, “Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI”, para. 217.
- UN Doc., “Women, Peace and Security”, Study submitted by the Secretary-General pursuant to Security Council resolution 1325 (2000), United Nations, 2002.
- UN Doc. A/70/74, 30 de marzo de 2015, paras. 67-68.
- UN Doc. A/72/70, “Los océanos y el derecho del mar”, de 6 de marzo de 2017.
- UN Doc. A/59/565, 2 de diciembre de 2004, para.52.
- UN Doc. A/47/277-S/24111, 17 de junio de 1992, “Un programa para la paz: diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz”, Informe del Secretario General de las Naciones Unidas, paras. 28-30.
- UN Doc. A/55/305-S/2000/809, de 21 agosto de 2000, elaborado por el Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas.

UN Doc. A/58/612, Carta del 3 de noviembre de 2003 dirigida al presidente de la Asamblea General por el Secretario General, Quincuagésimo Octavo Periodo de Sesiones, tema 10 del programa: Memoria del Secretario General sobre la Labor de la Asamblea, 28 de noviembre de 2003.

UN Doc. A/59/2005\*, de 21 de marzo de 2005, p.35.

UN Doc. A/59/565, 2 de diciembre de 2004, paras. 201-203.

UN Doc. A/64/319, 24 August 2009, Situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea, Report of the Secretary-General\*\*, para. 8.

UN Doc. A/68/71, de 08 de abril de 2013, “Los océanos y el derecho del mar”, Informe del Secretario General, pp.9-10.

UN Doc. A/69/L.85, de 12 de agosto de 2015, p.17.

UN Doc. A/72/70, “Los océanos y el derecho del mar”, de 6 de marzo de 2017.

UN Doc., A/60/891, 18 de julio de 2006, Informe sobre la prevención de conflictos armados, para. 35, p. 14.

UN Doc., A/64/701, 8 de marzo de 2010.

UN Doc., A/71/283, 3 de agosto de 2016, para.24.

UN Doc., A/72/525, 13 de octubre de 2017, para. 14.

UN Doc., S/RES/1645 (2005), 20 de diciembre de 2005, para.1.

UN Doc., S/RES/1674 (2006), 28 de abril de 2006, para. 4.

UN Doc., S/RES/1706 (2006), 31 de agosto de 2006.

UN Doc., S/RES/2177 (2014), de 18 de septiembre de 2014, p.1.

UN Doc., S/RES/2253 (2015), 18 diciembre de 2015, preámbulo, p.1.

UN Doc., S/RES/2282 (2016)\*, 27 de abril de 2016;

UN Doc., S/RES/2397 (2017), 22 de diciembre de 2017, paras. 4-5.

UN Doc., S/RES/2459 (2019), de 15 de marzo de 2019, p.3.

UN Doc., S/RES/2480 (2019), 28 de junio de 2019, p.2.

UN Doc. S/RES/1325 (2000), 31 de octubre de 2000.

- UN Doc. S/RES/1973 (2011), de 17 de marzo de 2011, para.4.
- UN Doc. S/RES/2053, de 27 de septiembre de 2012, p. 7.
- UN Doc. S/RES/2127 (2013), 5 de diciembre de 2013, preámbulo.
- UN Doc. S/RES/2295, de 29 junio 2016.
- UN Doc. S/RES/2327 (2016), de 16 diciembre 2016, p.8.
- UN Doc. S/RES/2349 (2017), 31 de marzo de 2017, para. 26.
- UN Doc. S/RES/2406 (2018), de 15 marzo 2018, p. 3.
- UN Doc. S/RES/2409 (2018), de 27 de marzo de 2018, p. 4.
- UN Doc. S/RES/2417 (2018), de 24 de mayo de 2018, p.1.
- UN Doc. S/2015/656, 21 agosto 2015, Carta de fecha 21 de agosto de 2015 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Grupo de Expertos sobre Sudán del Sur establecido en virtud de la resolución 2206 (2015) del Consejo de Seguridad, pp. 2, 26.
- UN Doc. S/2016/951, Informe especial del Secretario General sobre el examen del mandato de la Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur de 10 noviembre de 2016, pp. 5, 6.
- UN Doc. S/2017/200, 8 March 2017, Letter dated 8 March 2017 from the Chair of the Burundi configuration of the Peacebuilding Commission addressed to the President of the Security Council, pp.2-3.
- UN Doc. S/2017/271, de 30 de marzo de 2017, Informe del Secretario General sobre la situación en Malí, p.12.
- UN Doc. S/PV.7389, 23 February 2015, “Maintenance of international peace and security”, p.54.
- UN Doc., S/2014/158, 6 de marzo de 2014, Informe del Secretario General sobre Sudán del Sur, para.24.
- UN Doc., S/2019/936, Informe del Secretario General sobre Sudán del Sur, de 2019, p.7,
- UN Doc., S/2019/936, La situación en Sudán del Sur, Informe del Secretario General de 11 de diciembre de 2019, para.33.

- UN. Doc. S/2014/158\*, Informe del Secretario General sobre Sudán del Sur, de 2014, p.6.
- UN Doc., S/2020/299, “Annex to the letter dated 14 April 2020 from the President of the Security Council addressed to the Secretary-General Maintenance of international peace and security: protecting civilians affected by conflict-induced hunger”, 14 April 2020.
- UN Doc., S/23500, 31 enero 1992, Nota del Presidente del Consejo de Seguridad, p.3.
- UN Doc., S/PRST/1998/38, 29 de diciembre de 1998.
- UN Doc., S/PRST/2001/5, de 20 de febrero de 2001, p.2.
- UN Doc., S/PRST/2011/15\*, 20 de julio de 2011, p.2.
- UN Doc., S/PRST/2017/14, de 9 de agosto de 2017, p.1.
- UN Doc., S/PRST/2020/5, 11 de marzo de 2020, Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad, p.1.
- UN Doc., A/HRC/16/49/Add.2, “Misión a Siria”, Informe presentado por el Relator Especial del Derecho a la Alimentación, Olivier DE SCHUTTER, ante el Consejo de Derechos Humanos [A/HRC/16/49/Add.2].
- 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”, para.93.
- UN Doc., A/HRC/RES/22/13, 9 April 2013, Situation of human rights in the Democratic People’s Republic of Korea, para. 4.
- UN Doc. A/HRC/22/57, 1 February 2013, Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Democratic People’s Republic of Korea, Marzuki Darusman, para.6.
- UN Doc., A/HRC/40/56, 25 de enero de 2019, Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación sobre los derechos de los trabajadores de la pesca, 2019.

- UN Doc. A/HRC/37/61, de 25 de enero de 2018, Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación sobre la Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo, 2018, para.5, p.3.
- UN Doc., Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos el 21 de marzo de 2019, 40/7. El derecho a la alimentación, contenido en A/HRC/RES/40/7, 5 abril de 2019, p.2.
- UN Doc., A/HRC/42/L.4, 20 de septiembre de 2019, Situaciones de derechos humanos que requieren la atención del Consejo: Situación de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela, paras. 10 y 13.
- UN Doc., A/HRC/RES/34/24, 3 de abril de 2017, Consejo de Derechos Humanos, 34º período de sesiones 27 de febrero a 24 de marzo de 2017, Tema 4 de la agenda, Situación de los derechos humanos en la República Popular Democrática de Corea, para. 1.
- UN Doc., A/HRC/41/18, 4 de julio de 2019, Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela\*, pp. 3, 4, 10, 15.
- UN.Doc., A/HRC/25/63, 7 de febrero de 2014, Informe de la comisión de investigación sobre los derechos humanos en la República Popular Democrática de Corea\*, Consejo de Derechos Humanos, 25º período de sesiones, Tema 4 de la agenda, Situaciones de derechos humanos que, requieren la atención del Consejo, p. 5.
- UN Doc., Principios Rectores de Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos, Puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para "proteger, respetar y remediar", HR/PUB/11/04 , Nueva York y Ginebra, 2011.
- 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), para. 15.
- UNEP, "Environmental Cooperation for Peacebuilding Programme", UNEP, Final Report 2016, p. 64.

- UNITED NATIONS PEACEBUILDING SUPPORT OFFICE “Peace Dividends and Beyond: Contributions of Administrative and Social Services to Peacebuilding”, 2012, p.6.
- UNIVERSITAT BERN, “Cómo abordar el desplazamiento interno en los procesos de paz, los acuerdos de paz y la construcción de la paz”, Resumen ejecutivo, 2007, p.10.
- URIBE VARGAS D., *El Derecho a la Paz*, Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia, Instituto para el desarrollo de la Democracia, Bogotá, 1996, p.248.
- VARGAS M., CHANTRY O., “Navegando por los meandros de la Especulación Alimentaria”, OCD, Cátedra UNESCO de sostenibilidad, 2011, p. 9.
- VÁZQUEZ RODRÍGUEZ B., *La responsabilidad de proteger: Entre imperativo moral y norma jurídica*, Ediciones de la Universidad de Oviedo, Asturias, 2017, pp.41-44.
- VÁZQUEZ RODRÍGUEZ B., *La responsabilidad de proteger: Entre imperativo moral y norma jurídica*, *Op.Cit.*, pp.60-61.
- 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.
- VON BRAUN J., “Addressing the food crisis: governance, market functioning, and investment in public goods”, *Food Security*, 1(1), 2009, pp.9-15.
- VON GREBMER K., BERNSTEIN J., DE WAAL A., PRASAI N., YIN S., YOHANNES Y., “2015 Global Hunger Index: Armed conflict and the challenge of hunger”, International Food Policy Research Institute (IFPRI), Washington, DC., 2015.
- VON GREBMER K., et al, “Global hunger index: armed conflict and the challenge of hunger”, IFPRI, 2015.
- VON UEXKULL N., CROICU M., FJELDE H., BUHAUG H., “Civil conflict sensitivity to growing season drought”, PNAS, vol. 113, no. 44, 2016, pp.12391-12396.

- WARNER K., “Enhancing Adaptation Options and Managing Human Mobility in the Context of Climate Change: Role of the United Nations Framework Convention on Climate Change”, in RUPPEL O.C., ROSCHMANN C., RUPPEL-SCHLICHTING K. (Eds.), *Climate Change: International Law and Global Governance: Volume II: Policy, Diplomacy and Governance in a Changing Environment*, Nomos, 2013, pp.761-784.
- WFP, “At the root of exodus: Food security, conflict and international migration”, Brochures and Factsheets, 2017; “Winning the Peace: Hunger and Instability”, World Food Program USA, Washington, D.C., 2017, p.29; “Food Insecurity and Violent Conflict: Causes, Consequences, and Addressing the Challenges”, Occasional Paper n° 24, 2011; “Nutrition Interventions Syria 2017”, Damascus, 2017; “Situation Report - Democratic Republic of Congo”, Emergency Situation Report #16, 30 December 2019.
- WHEELER T., VON BRAUN J., “Climate change impacts on global food security”, *Science*, Vol. 341(6145), 2013, p.510.
- WISCHNATH G., BUHAUG H., “Rice or riots: on food production and conflict severity across India”, *Political Geography*, Volume 43, November 2014, pp. 6-15.
- YACOUB C., “Agua y Ecología Política: El extractivismo en la agroexportación, la minería y las hidroeléctricas en Latinoamérica”, Abya-Yala, 2015.
- YTURRIAGA SALDAÑA E., “Comisión para la Consolidación de la Paz”, FRIDE, 2005, p.4.
- YUSTE ECHARREN P., “Hambre y Conflicto”, en Cuadernos de estrategia N°. 161, sobre Seguridad alimentaria y seguridad global, 2013, pp. 189-215.
- ZAMORA CABOT F.J., “Acaparamiento de tierras (land grabbing) y empresas multinacionales: el caso mubendneumann”, *Papeles el tiempo de los derechos*, 2013, pp5-6.
- ZÚÑIGA GARCÍA-FALCES N., “La Consolidación de la Paz de Naciones Unidas: Un Desafío a la Coherencia”, FRIDE, junio 2005, p.6.

*Este libro se terminó de elaborar en 2020  
en la ciudad de Sevilla, bajo los cuidados de  
Francisco Anaya.*

