

IGNACIO MARTOS

El derecho al alimento en el ordenamiento internacional

En el contexto de las emergencias políticas complejas del África Subsahariana, este artículo examina cómo puede la comunidad internacional hacer llegar alimentos a una población afectada por el hambre sin erosionar la soberanía del Estado receptor. Utilizando el Derecho Internacional como marco de análisis, se centra en los derechos que asisten a los tres actores involucrados: la población afectada, el Estado receptor y la comunidad internacional. Así mismo, se analizan las relaciones que conectan estos derechos y principios, además de los aspectos sociales y políticos. Reconociendo las diferencias entre asistencia humanitaria e intervención humanitaria, se señala las debilidades del Derecho Internacional para abordar este asunto y reconoce el crucial papel de la política y la diplomacia tanto en el origen de las intervenciones como en la solución de los problemas.

En la actualidad, las hambrunas africanas no son sólo, ni siquiera principalmente, consecuencia de los desastres naturales, sino el resultado de situaciones complejas en las que el deterioro económico y los conflictos juegan un significativo papel.¹ Después del fin de la Guerra Fría, los conflictos causados externamente han sido reemplazados por los generados internamente, convirtiéndose en una de las razones mayores capaces de explicar las crisis alimentarias.

Cuando éstas alcanzan proporciones más allá de los límites y capacidades locales, el problema deja de ser considerado como netamente doméstico para ser visto como un asunto de alcance internacional. Es entonces cuando las crisis alimentarias ponen en conexión los derechos e intereses de la población afectada, el Estado receptor de la ayuda y la comunidad internacional.

Ignacio Martos es master en Desarrollo por el Institute of Development Studies (IDS) de la Universidad de Sussex (GB), consultor en Afroconsulting International especializado en el área de seguridad alimentaria y en evaluación de productos y programas

¹ Macrae, J., y Zwi, A., *War & Hunger*, Zed Books, Londres, 1994.

El marco jurídico: principios difusos, derechos contradictorios

La primera y principal preocupación de la población, cuando no es capaz de alimentarse por sus propios medios, es asegurarse la provisión de alimentos a través del Estado nacional o de la comunidad internacional.

Los derechos humanos ofrecen una sólida base desde la que reclamar el derecho al alimento. Éste aparece recogido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención Internacional para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Declaración Universal para la Erradicación del Hambre y la Malnutrición, aunque los derechos humanos no son exigibles sobre la distribución de bienes específicos.

Sin embargo, a pesar de las bases morales que fundamentan su petición de alimentos, y de disponer de los derechos humanos como base legal de apoyo, en ocasiones los individuos carecen de los mecanismos adecuados para propiciar el ejercicio de este derecho.

El marco jurídico en que el Estado opera se caracteriza por la presencia de múltiples y contradictorios derechos y obligaciones. En este sentido, cuatro aspectos merecen ser considerados: el derecho de no interferencia (soberanía negativa o formal), el derecho de reclamar asistencia de la comunidad internacional (acción afirmativa), el derecho a controlar la asistencia recibida (soberanía positiva), y las obligaciones del Estado.

El Estado receptor, además de la soberanía negativa, tiene el legítimo derecho a reclamar internacionalmente ayuda socioeconómica, no sólo fundamentándose en el hecho de haber sido explotado en el pasado, sino también en las expectativas de desarrollar sus capacidades.²

Éste, además, puede invocar el principio de soberanía positiva para controlar y determinar el uso de esa ayuda.³ En ese caso, los donantes no pueden proporcionar la asistencia directamente a los ciudadanos receptores ya que implica el cruce de fronteras internacionales que afecta a la soberanía de los Estados. La ayuda externa sólo podría tener lugar en la medida en que es autorizada por el Estado receptor.

La combinación de estos tres principios puede parecer contradictoria. A los países del Tercer Mundo no les interesa cambiar las normas de la soberanía negativa, sino mantener el principio de igualdad formal. Pero al mismo tiempo quieren conservar el derecho a reclamar asistencia en la esfera de la soberanía positiva.

² El texto legal más relevante que apoya esta idea es la Carta de los Derechos y Obligaciones Económicos de los Estados (CDOEE). En su artículo 14 establece que "cada Estado tiene la obligación de cooperar en la mejora del bienestar y condiciones de vida de todos los pueblos, en particular, aquellos de los países en desarrollo". El artículo 17 de la mencionada Carta señala que "cada Estado debería cooperar con los esfuerzos de los países en desarrollo... ampliando la asistencia económica a los mismos".

³ El mencionado artículo 17 de la CDOEE establece que la asistencia debería operar con "estricto respeto a la soberanía e igualdad de los Estados, y libre de cualquier condición que pudiera derogar dicha soberanía".

Por tanto, aducen a la vez ambos principios de soberanía negativa y positiva.⁴

Respecto a las obligaciones del Estado con relación a sus ciudadanos se clasifican en tres niveles: respeto, protección y cumplimiento de expectativas.⁵ El primero de ellos se refiere al respeto a la libertad de los individuos para llevar a cabo las acciones necesarias y utilizar los recursos apropiados para satisfacer sus necesidades. Es un principio pasivo que sólo requiere una política de *laissez faire*. Este aspecto es crucial en el caso del derecho al alimento. La situación del sur de Sudán, a finales de los 80, ilustra como las acciones gubernamentales destruyeron y obstruyeron la base productiva de la sociedad dinka (ver cuadro).⁶ La restricción en el movimiento de las personas, los desplazamientos forzados, las trabas al comercio, tuvieron el efecto combinado de negar a los individuos la posibilidad de desarrollar con éxito estrategias de afrontamiento en tiempos de crisis.⁷

El segundo nivel hace referencia al deber del Estado de proteger la libertad individual de acción, y usar todos los recursos disponibles contra los individuos o grupos predadores. En este caso lo más relevante es el papel del ejército, las milicias y las bandas organizadas. El caso de Sudán es nuevamente ejemplo de convoyes humanitarios de alimentos que nunca llegaron a su destino porque fueron capturados, por el ejército sudanés, milicias pro-gubernamentales, rebeldes del Ejército Sudanés de Liberación Popular o grupos de bandidos.

CUADRO 1

ALIMENTOS, CONFLICTO E INTERVENCIÓN HUMANITARIA: LA EXPERIENCIA DE SUDÁN

Durante los años 80, Sudán fue uno de los mayores receptores de ayuda humanitaria, especialmente de Estados Unidos. Gracias a ello, el Gobierno pudo mantener un régimen autoritario y librar una guerra civil en el sur del país. El hambre de 1985 originó una revuelta popular que llevó al poder a un nuevo Gobierno presidido por Sadiq el Mahdi. El período 1985-89 supuso el recrudescimiento de la lucha entre el Gobierno y las fuerzas rebeldes del Ejército Sudanés de Liberación Popular (SPLA). Ambos bandos, especialmente el gubernamental, utilizaron los alimentos como un arma, sin mostrar ninguna

*Las
obligaciones
del Estado
con relación
a sus
ciudadanos
se clasifican
en tres
niveles:
respeto,
protección y
cumplimiento
de
expectativas*

⁴ Jackson, R.H., *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

⁵ Oshaug, A., Eide, W.B., and Eide, A., "Human Rights: a Normative Basis for Food and Nutrition-relevant Policies", *Food Policy*, 19 (6), 1994.

⁶ Veáse los trabajos de African Rights, *Food and Power in Sudán*, African Rights, Londres, 1997; Keen, D., *The Benefits of Famine*, Princeton University Press, Princeton NJ, 1994; Minear, L., *Humanitarianism Under Siege. A Critical Review of Operation Lifeline Sudán*, The Red Sea Press, Trenton NJ, 1991; y Van Voorhis, B., "Food as a Weapon for Peace: Operation Lifeline Sudán", *Africa Today* 3rd & 4th, Quarters, 1989.

⁷ De Waal, A., "Famine and Human Rights", *Development in Practice*, 1991, Vol. 1, N° 2.

consideración por la población civil "cautiva" en las ciudades controladas por unos o por otros. Ambos desviaron alimentos procedentes de la ayuda humanitaria hacia sus respectivos ejércitos. La razón del Gobierno para negar alimentos al sur era el temor a que dicha ayuda terminase finalmente por alimentar al SPLA. Los militares, controlando la cantidad de alimentos que llegaba al sur y en connivencia con los comerciantes árabes, subieron artificialmente los precios hasta el punto que la subsistencia de la población se hizo crítica. Los informadores extranjeros de aquellos años afirman que la política del Gobierno fue un genocidio contra la población negra del sur (en general, en el norte la gran parte de la población es blanca y musulmana, mientras que en el sur negra y cristiana o animista).

Los esfuerzos para llevar ayuda al sur fracasaron repetidas veces por la intransigencia de ambas partes. Hasta 1989, y como consecuencia del cansancio de la guerra, presiones internacionales y domésticas, no fue posible una "tregua" que permitió el lanzamiento de la Operation Lifeline Sudán (OLS), una especie de "corredor humanitario" que posibilitó la llegada de alimentos a las poblaciones necesitadas.

Sudán estaba perdiendo el apoyo financiero de Egipto, Arabia Saudí y Kuwait, como consecuencia del acercamiento gubernamental a Libia e Irán. El apoyo occidental de Holanda, Reino Unido Alemania y Canadá, también se vio reducido. Incluso el apoyo estadounidense se cortó como respuesta a la creciente influencia libia. El apoyo estadounidense, que había estado fundamentado en la estratégica situación de Sudán entre Libia y Etiopía (entonces bajo régimen marxista) y con acceso al Mar Rojo, ya no era sostenible.

La OLS fue utilizada por ambos bandos para consolidar sus posiciones y rearmarse para la guerra. Parece que en general benefició más al SPLA que disfrutó de una cierta legitimidad en las áreas bajo su control, al tiempo que estableció relaciones con las agencias humanitarias. La relajación de las políticas de Sadiq el Mahdi propició en junio de 1989 un nuevo Gobierno militar presidido por Omer el Beshir quién reintrodujo una obstinada oposición a la ayuda humanitaria internacional. El apoyo del nuevo Gobierno a la invasión iraquí de Kuwait, contribuyó a reducir más aún el apoyo occidental. Cuando en 1991 una nueva hambruna azotó el país, los Gobiernos occidentales ignoraron la crisis, "castigando" a Sudán por el apoyo a Irak en la Guerra del Golfo.

Durante los años 80, la asistencia humanitaria puso muy poca atención a los abusos de los derechos humanos y evitó la crítica pública a las políticas gubernamentales. Más tarde, la OLS supuso el principio de una especie de alianza entre el SPLA y los esfuerzos humanitarios. Los años 90 inauguraron una nueva década de asistencia humanitaria presidida por los informes sobre los abusos de los derechos humanos, sanciones económicas y aislamiento internacional. El paralelismo entre la intervención humanitaria internacional y los alineamientos políticos de Sudán es más que relevante.

Por último, el Estado tiene la obligación de cumplir las expectativas de todo individuo a disfrutar del derecho al alimento. Para ello existen dos caminos: dar las oportunidades para satisfacer las necesidades básicas a los que no las tienen, o proporcionar alimentos directamente. Esta tercera obligación, tiene un carácter de acción positiva. Sin embargo, el reconocimiento del derecho al alimento es algo bien distinto a asegurar su provisión. En muchos casos, el Estado carece de los recursos apropiados para proporcionar directamente los alimentos. Es en estas circunstancias cuando se ve forzado a recurrir a la comunidad internacional en busca de ayuda humanitaria. La pasividad del Estado con relación a sus obligaciones como proveedor de alimentos, es interpretada por la comunidad internacional como una base legítima para actuar en nombre de la población afectada fundamentada en los derechos humanos.

En este caso, existe una ligazón más visible entre los Estados receptores y la comunidad de donantes. La incapacidad del Estado de proveer alimentos le fuerza bien a pedir la ayuda de la comunidad internacional, bien a tolerar la intervención externa en contra de sus propios deseos. En estas circunstancias, la actuación de la comunidad internacional se debate en el difícil equilibrio entre el principio de no-intervención y el de acción afirmativa internacional.

Repetidas resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas estipulan que la asistencia humanitaria depende de que se obtenga la aprobación o el consentimiento del Gobierno estatal.⁸ Este principio es válido no sólo para el resto de Estados, sino también para las agencias y organizaciones internacionales. El propio Programa Mundial de Alimentos, antes de actuar, necesita una declaración de emergencia y una petición oficial del Estado en cuestión.⁹

El principio de acción afirmativa está fundamentado en los derechos humanos y en el Derecho Humanitario. Por tanto, la violación de estos derechos en una parte del mundo es sufrida y sentida por todos.¹⁰ Si el Estado no cumple con sus obligaciones como proveedor de alimentos, está lesionando no sólo los derechos humanos de sus propios ciudadanos, sino de todos los del mundo. Bajo estas condiciones, la comunidad internacional, en nombre de la humanidad, está obligada y legitimada para intervenir. El trato que los Estados garantizan a sus ciudadanos ha dejado de ser una competencia exclusivamente interna, para convertirse en una legítima preocupación del resto de países.

⁸ Con relación al debate sobre el derecho de la comunidad internacional a intervenir y sus consecuencias, véase :Sarooshi, D., "Humanitarian Intervention and International Humanitarian Assistance: Law and Practice", *Wilton Park Papers*, 1994, N° 86; Prendergast, J., "Helping or Hurting? Humanitarian Intervention and Crisis Responses in the Horn", *Horn of Africa Discussions Paper Series*, 1995, N° 6; y Hopkinson, N., "Humanitarian Intervention?", *Wilton Park Papers*, 1995, p. 110.

⁹ Buchanan-Smith, M., y Davies, S., "Famine Early Warning Response: The Missing Link", *Intermediate Technology*, Londres, 1995.

¹⁰ Cf. Kant, I., *Perpetual Peace and other Essays on Politics, History and Morals*, Hackett, Indianapolis, 1983.

La dimensión política: ¿asistencia humanitaria o intervención humanitaria?

Los derechos y obligaciones que asisten a la población afectada, al Estado receptor y a la comunidad internacional son ejercidos en un marco social y político. Por ello, es preciso analizar las relaciones políticas y sociales para comprender cómo y cuando opera cada uno de esos principios, y para determinar el impacto de la intervención internacional sobre la soberanía estatal.

Las relaciones entre la población afectada y el Estado tienen en África unas características distintivas, que condicionan la política de este continente. Existe un problema político referido a cómo establecer y mantener control sobre los ciudadanos, y un problema económico relacionado con la constatación de que los Gobiernos son vistos como responsables de la provisión de crecimiento económico y/o ciertos elementos de seguridad material (artículos de bienestar como por ejemplo, alimentos). El fracaso en este empeño, propicia insatisfacción primero, revueltas después, y gradualmente mina la credibilidad y legitimidad del Gobierno. La capacidad de mantener el control, y en consecuencia gobernar efectivamente, y la de proveer alimentos están estrechamente relacionadas. Cuanto mejor sea la provisión de bienestar, mayor será la legitimidad.

En principio, la población afectada acepta cualquier ayuda. De hecho, la intervención internacional no sólo es bienvenida, sino que incluso es vista como perfecta y absolutamente legítima. Tal legitimación tiene su explicación en los lazos que unen a los individuos con el Gobierno y con el Estado, donde la confusión es patente.

La diversidad étnica de los Estados africanos, y el hecho de que a menudo los Gobiernos están ligados mayoritariamente a grupos étnicos particulares, impide ver en el Estado su fuente primera de lealtad política. Los jefes tribales y las relaciones familiares o de clan son a menudo más significativas que las anteriores. Por otro lado, el Estado es visto como el medio para la realización del interés personal de una reducida élite política. Esto produce en la población una débil identificación con el Estado.¹¹ Esto propicia y facilita la intervención extranjera, que es capaz de hacer lo que el Estado no puede o no hace. En este sentido, la comunidad internacional adquiere y gana legitimidad.

Las relaciones entre el Estado receptor y la comunidad internacional pueden producirse en un doble marco: asistencia requerida o asistencia compelida. En el primer caso, lo más probable es que se produzcan relaciones amistosas o de cooperación. El mayor punto de fricción puede producirse en la implementación de la ayuda, pero la soberanía se mantiene inalterada. La implementación de la ayuda puede ser considerada como una interferencia en la soberanía positiva, pero en realidad más bien debería ser analizada en el marco de la violación de obligaciones contractuales.

Una débil identificación con el Estado propicia y facilita la intervención extranjera, que es capaz de hacer lo que el Estado no puede o no hace

¹¹ Cf. las obras de Haynes, J., *Third World Politics*, Blackwell, Oxford, 1996; Migdal, J., *Strong Societies and Weak States. State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton University Press, Princeton NJ, 1988; Young, C., *The African Colonial State in Comparative Perspective*, Yale University Press, New Haven y Londres, 1994.

Cuando los donantes compelen al Estado a “tolerar” su intervención, es básicamente cuando la soberanía entra en peligro. Hay que considerar cuatro aspectos: las razones que llevan a un Estado a pedir, tolerar o denegar la ayuda exterior; medir el rango de la intervención extranjera; determinar el rol de la comunidad internacional en la implementación de la ayuda; y revisar las razones de los donantes más allá de las fundamentaciones retóricas o legales.

Generalmente, la ayuda extranjera tiene lugar cuando los beneficios que aporta sobrepasan los costes de su ausencia. Tanto unos como otros son sopesados por los distintos actores. Valores, preferencias políticas, percepciones, experiencias pasadas, consideraciones económicas, presiones internas e internacionales, son algunos de los factores considerados en este proceso de juicio y decisión. Tanto las decisiones que afectan a la petición, tolerancia o rechazo de la ayuda externa, como las de los donantes respecto al ofrecimiento, imposición o negación de dicha ayuda, tienen un importante carácter político.

La medida de la intervención externa debería ser determinada dentro del marco legal en el que la intervención se produce, esto es, las normas de Derecho Internacional relacionadas con el derecho al alimento. Por tanto, debería circunscribirse al hecho de asegurar la provisión de alimentos. El principio básico es la intervención en términos humanitarios, lo que significa que la ayuda es neutral y debe ir a donde se necesita.¹²

Sin embargo, el derecho al alimento incluye también la supresión de las barreras que impiden el acceso a éste. En los casos donde la obstaculización es el mayor problema, la comunidad internacional tiene que enfrentarse al asunto en su totalidad, no sólo a la cuestión alimentaria. Los esfuerzos internacionales tienen que ir dirigidos a prevenir las estrategias que impiden a la población alimentarse por sí misma, y/o a impedir las acciones predatoras de otros grupos, y promover el funcionamiento de los mercados y propiciar la paz y el respeto a los derechos humanos.

El efecto sobre la soberanía es diferente en cada uno de estos casos. Cuanto más amplia y ambiciosa sea la intervención, mayores los riesgos de erosionar la soberanía. La simple provisión de alimentos incide sobre la legitimidad del Gobierno. Las medidas dirigidas a facilitar el normal funcionamiento de los mercados, o incluso liberalización económica, afectan a la soberanía económica. Las acciones de promoción de la paz empiezan a ser una amenaza real a la noción de soberanía tal y como es percibida por el Estado receptor. La promoción de negociaciones entre el Estado y los movimientos insurgentes, proporciona a éstos últimos una categoría política cercana a la de los Estados, dotándoles de una cierta legitimidad. Cuando estos grupos persiguen intereses secesionistas, su legitimación es una seria amenaza a la integridad territorial del Estado, y con ello, a su soberanía negativa. Cuando en el marco de la asistencia humanitaria para satisfacer el

¹¹ Cf. las obras de Haynes, J., *Third World Politics*, Blackwell, Oxford, 1996; Migdal, J., *Strong Societies and Weak States. State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton University Press, Princeton NJ, 1988; Young, C., *The African Colonial State in Comparative Perspective*, Yale University Press, New Haven y Londres, 1994.

derecho al alimento, la comunidad internacional toca los derechos humanos, el Estado receptor siente que se ha abusado de su confianza, y que estas acciones sobrepasan la misión internacional, introduciéndose en una esfera que es de su única incumbencia. Incluso habiendo firmado los tratados relativos al respeto a los derechos humanos, el Estado percibe esta interferencia como intolerable. Esta situación cuestiona el derecho del Estado receptor a regir sobre sus ciudadanos dentro de sus fronteras.

Cuando la comunidad internacional canaliza ayuda hacia población que lucha contra el Gobierno, el conflicto alcanza su punto álgido. Llevar a cabo acciones en territorio extranjero contra la explícita autorización del Estado receptor es, de hecho, una violación de la soberanía negativa. El Derecho Internacional y el Derecho Humanitario sostienen principios contradictorios y mutuamente excluyentes que tienen que ser solucionados mediante negociaciones de carácter político y diplomático.

La comunidad internacional está obligada a proporcionar los alimentos requeridos, ¿pero que pasa con el control y la distribución de esos alimentos? ¿Es responsabilidad de la comunidad internacional o del Estado receptor? Esta es una de las cuestiones que ha creado amargos y enconados debates entre los donantes y los receptores, con frecuencia, agravados por la mutua desconfianza.

Hay dos aspectos que afectan directamente al concepto de soberanía. Cuando la comunidad internacional pone en práctica la ayuda a través de ONG, se sobrepasa la autoridad del Estado. De esta manera, reduce el derecho del Estado a controlar lo que pasa dentro de sus fronteras. Por otro lado, canalizar la ayuda a través de ONG es una manera para la comunidad internacional de eludir sus propias responsabilidades. La ventaja es que si la operación no tiene éxito, la respuesta de los donantes es que las políticas eran correctas, pero lo que falló fue la implementación de las mismas, es decir, las ONG. Este desentendimiento de los resultados es totalmente cuestionable, legal y políticamente, ya que implica legitimidad para actuar pero sin responsabilidad. Al eludir dicha responsabilidad, la comunidad internacional pierde la legitimidad que tenía para intervenir en nombre de la población afectada y para fundamentarse en los derechos humanos y el Derecho Humanitario.

Además de los fundamentos legal y humanitario, existen otras razones internacionales para intervenir. Primero, sus preferencias políticas. Los Estados dirigidos por Gobiernos afines son más proclives a recibir este tipo de ayuda y tienen más capacidad para negociar cómo se produce. Por el contrario, los Estados bajo Gobiernos no deseados tienen más posibilidades de ser presionados por los donantes para tolerar su intervención, simplemente son ignorados o sus peticiones sufren importantes demoras. En segundo lugar están las consideraciones estratégicas. La posición geográfica de un país determina, en parte, el valor que los donantes atribuyen a dicho Estado. Por último, la intervención de los donantes es a menudo también el resultado de poderosos *lobbies* internos apoyados por campañas de prensa organizadas. Los desastres y el sufrimiento parecen no existir hasta que son convenientemente publicitados. El grado de atención puesto por los medios de comunicación a una situación particular es hasta cierto punto responsable de la adecuada y pronta respuesta de la comunidad internacional. Cuarto,

consideraciones económicas. Las crisis alimentarias y sus consecuencias de creciente destitución y/o hambre, son malas noticias para la comunidad económica. La recuperación de este tipo de situaciones y la reconstrucción lleva su tiempo, y además es costosa. Cuando la comunidad internacional tiene intereses económicos o financieros en el Estado afectado, la rápida salida de la crisis es en interés del propio donante.

Para clarificar el impacto de la intervención extranjera sobre la soberanía es útil diferenciar entre asistencia humanitaria e intervención humanitaria. Los fundamentos de la asistencia humanitaria radican en bases jurídicas y humanitarias y en los principios de imparcialidad, solidaridad y neutralidad. Su objetivo es la persona que sufre hambre, el individuo. El derecho reclamado es el derecho a estar libre del hambre, lo que significa algo próximo a la satisfacción de los requerimientos mínimos de supervivencia. El resultado es la provisión de alimentos, que habitualmente es llevado a cabo con el consentimiento del Estado, y por tanto, ejercitado de una forma no coercitiva. La asistencia humanitaria ni erosiona ni refuerza la soberanía del Estado receptor.

Los fundamentos de la intervención humanitaria, aunque invocan los derechos humanos, están muy próximos a consideraciones de índole política y estratégica. Su objetivo no son las personas que sufren hambre, sino el hambre en sí misma. El derecho reclamado es el derecho a una alimentación adecuada, lo que implica mucho más que el derecho a no morir de hambre. Las acciones van más allá de la simple provisión de alimentos, e incluyen esfuerzos dirigidos a desmontar las estrategias que impiden a la gente alimentarse por sí misma, y a prevenir las acciones predatorias de otros grupos. Las implicaciones políticas de la intervención humanitaria tienen un visible impacto sobre la soberanía estatal, siendo susceptibles de erosionarla.

Reflexiones finales

Aunque el Derecho Internacional es una prometedora perspectiva para analizar las relaciones entre la soberanía estatal y la intervención extranjera, no es suficientemente fuerte. Su primera debilidad radica en que se ha puesto más énfasis en asegurar los derechos de la comunidad internacional para intervenir, que en los derechos de la población afectada para recibir asistencia. En segundo lugar está la falta de exigibilidad, lo que deja la implementación del Derecho Internacional en manos de los Estados. Por último, está la dispersión de sus normas y la falta de consistencia entre las mismas. Los principios que rigen la asistencia humanitaria para satisfacer el derecho al alimento afirman algo, y al mismo tiempo, lo contrario. El resultado es que las situaciones tienen que ser examinadas una por una, y ante la falta de tribunales reconocidos, las decisiones más que jurídicas son políticas. Ello facilita que las intervenciones extranjeras estén más próximas a decisiones políticas y estratégicas que a consideraciones humanitarias.

La cuestión de si la asistencia humanitaria es más apropiada que la intervención humanitaria en los asuntos del derecho al alimento, depende fundamentalmente de los objetivos y de la visión que se tenga sobre los conceptos de hambre y hambrunas. La asistencia humanitaria proporciona ayuda de emergencia, no ata-

*Los
fundamentos
de la
intervención
humanitaria,
aunque
invocan los
derechos
humanos,
están muy
próximos a
considera-
ciones de
índole
política y
estratégica*

ca las raíces del problema alimentario. Es percibida a corto plazo e ignora cómo se genera el proceso de las hambrunas. Una perspectiva a largo plazo que contemple las causas del problema alimentario, como que las hambrunas no son el resultado de un desastre natural, sino la consecuencia de un proceso gradual de destitución agravado por decisiones políticas y económicas, podría ser una estrategia mucho más útil. Cuando el objetivo no es salvar vidas, sino preservar los sistemas de sustento, la intervención humanitaria es más apropiada y con más posibilidades de facilitar la transición de la ayuda de emergencia al desarrollo.

Aunque la diferencia entre ambos conceptos es clara en la teoría, en la práctica se difumina. Hacer compatible la soberanía estatal, la asistencia humanitaria y la intervención humanitaria requiere grandes dosis de creatividad y diplomacia. Se trata de que las acciones humanitarias no menoscaben la autoridad fundamental del Estado receptor. El Derecho Internacional puede proporcionar el marco desde el que actuar, pero la responsabilidad recae en el uso que hagan de éste los Estados. Esto significa no invocar tanto la soberanía para bloquear las acciones humanitarias, como los derechos humanos para interferir en un Estado extranjero o para acosar o sancionar a un Gobierno no deseado.