



UNIVERSIDAD  
DE CHILE

Instituto  
de Estudios  
Internacionales

# CUADERNOS | DE ESTUDIOS INTERNACIONALES



---

Publicación del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile

---

**CUADERNOS DE ESTUDIOS INTERNACIONALES**

**Nº 3 - 2022**

Universidad de Chile - Facultad de Derecho

**TRABAJOS DE INVESTIGACIÓN – AÑO 2021**

**Preparados por ayudantes del Departamento de  
Derecho Internacional**

**Ana María Moure Pino\***  
**(Compiladora)**

---

\* Profesora Asociada. Departamento de Derecho Internacional, Facultad de Derecho Internacional, Universidad de Chile. Correo electrónico: [amoure@derecho.uchile.cl](mailto:amoure@derecho.uchile.cl)

**Comité Editorial**

Astrid Espaliat Larson  
Profesora Asociada  
Instituto de Estudios Internacionales  
Universidad de Chile

Dorotea López Giral  
Profesora Titular  
Universidad de Chile

Miguel Ángel López Varas  
Profesor Asociado  
Instituto de Estudios Internacionales  
Universidad de Chile

José A. Morandé Lavín  
Profesor Titular  
Universidad de Chile

**Editor**

Eduardo Carreño Lara  
Profesor Asistente  
Instituto de Estudios Internacionales  
Universidad de Chile

**Asistente Editorial**

Marcel Aubry Barrera  
Profesor Adjunto  
Instituto de Estudios Internacionales  
Universidad de Chile

## ÍNDICE

	<b>Página</b>
Presentación.....	5
Necesidad de un defensor del pueblo para una adecuada protección de los derechos humanos en Chile..... <i>Gonzalo Isla Aros</i>	6
Ayuda alimentaria y seguridad alimentaria en situaciones de emergencia: necesidad de una respuesta integral desde el derecho internacional..... <i>Magdalena Abarca Lizana</i>	23

## PRESENTACIÓN

El presente número de *Cuadernos de Estudios Internacionales* reúne las aportaciones de dos jóvenes ayudantes del Departamento de Derecho Internacional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, quienes desarrollaron el año 2021 bajo la dirección de la profesora Ana María Moure Pino rigurosos trabajos de investigación.

En la primera parte se presenta la monografía preparada por Gonzalo Isla Aros, la cual tiene por objetivo describir la figura del *ombudsman* o Defensor del Pueblo como institución consagrada en la legislación comparada. La finalidad de esta aportación fue en su día posicionar en Chile una discusión en torno a esta institución en el contexto de la Convención Constitucional, con miras a reformar la actual institucionalidad de promoción y protección de los derechos humanos a cargo del Instituto Nacional de Derechos Humanos y la Defensoría de los Derechos de la Niñez.

Por último, en la segunda parte de este número, Magdalena Abarca Lizana analiza los efectos de la inseguridad alimentaria a nivel mundial, la cual exacerba sus efectos sobre la población más vulnerable en el contexto de crisis humanitarias suscitadas por desastres naturales y/o conflictos armados. La autora sostiene que esta situación amerita una respuesta de la comunidad internacional que permita proteger el derecho a una alimentación adecuada, a la salud y a la vida; todo en ello en el marco de una actuación cohesionada e interseccional de Estados, organizaciones internacionales y actores privados.

El equipo editorial de esta colección felicita a la profesora Moure y su equipo de trabajo por esta iniciativa, e invita cordialmente a los/las lectores(as) a revisar con especial interés las investigaciones contenidas en este número.

# NECESIDAD DE UN DEFENSOR DEL PUEBLO PARA UNA ADECUADA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN CHILE

*Gonzalo Isla Aros\*\**

## Introducción

Los Derechos Humanos son los derechos que tenemos básicamente por existir como seres humanos, son universales e inherentes a todas las personas con independencia de la nacionalidad, género origen étnico o nacional, color, religión, idioma o cualquier otra condición, y obligan a los Estados a respetarlos, protegerlos y cumplirlos<sup>1</sup>.

Atendiendo el desafío de promoción y protección de estos derechos, entre los días 7 y 9 de octubre de 1991 tuvo lugar el Primer Taller Internacional de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, oportunidad en la que se elaboran los Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos, o Principios de París, adoptados por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y luego reafirmados por su Asamblea General<sup>2</sup>.

Así, surge en Chile una incipiente institucionalidad para el cumplimiento de los lineamientos propuestos en estos principios a partir de la creación de instituciones autónomas como el Instituto Nacional de Derechos Humanos y la Defensoría de los Derechos de la Niñez. Sin embargo, luego de la más grande crisis de derechos humanos vivida desde la dictadura, durante octubre de 2019 y marzo de 2020, ha quedado de manifiesto que la esta no sería suficiente para una adecuada promoción y protección de estos derechos de conformidad

---

\*\* Ayudante del Departamento de Derecho Internacional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile (Año 2021) Correo electrónico: [gonzalo.isla@derecho.uchile.cl](mailto:gonzalo.isla@derecho.uchile.cl)

<sup>1</sup> Véase: “¿En qué consisten los derechos humanos?” de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. <https://www.ohchr.org/sp/issues/pages/whatarehumanrights.aspx>

<sup>2</sup> Véase: Resolución 48/134 del 20 de diciembre de 1993 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. [http://www.oas.org/DIL/ESP/Res\\_48-134\\_UN.pdf](http://www.oas.org/DIL/ESP/Res_48-134_UN.pdf)

con los Principios de París, razón por la cual no es extraño encontrar voces que abogan por proponer una reforma a nuestro sistema, sobre todo atendiendo al actual proceso constituyente chileno.

Por consiguiente, este artículo busca describir la figura del *ombudsman* o Defensor del Pueblo como institución consagrada en la legislación comparada que podría considerar la Convención Constitucional chilena en su propuesta de Nueva Constitución, argumentando sobre la conveniencia de reformar la actual institucionalidad de promoción y protección de los derechos humanos a cargo del Instituto Nacional de Derechos Humanos y la Defensoría de los Derechos de la Niñez.

### **El defensor del pueblo u *ombudsman***

El 20 de diciembre de 1993 la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas adoptó su resolución 48/134 mediante la cual se crearon los “Principios de París”, que establecen las principales competencias y criterios que deben cumplir las instituciones nacionales de derechos humanos, encargadas de la promoción y protección de estos derechos, como un puente entre el Estado y la sociedad civil, y que cumplen un rol de supervisar la actividad de la Administración Pública para proteger los derechos e intereses de los administrados contra abusos e irregularidades en el ejercicio de sus actividades, encargándose de conducir sus reclamaciones (Moure, 2004: 8-9).

Los Principios de París indican que una institución nacional de derechos humanos debe tratar de hallar soluciones amistosas mediante conciliación o mediante decisiones obligatorias, informar al autor de la demanda sobre los derechos de que dispone, conocer de todas las denuncias o demandas, formular recomendaciones a las autoridades competentes y proponer adaptaciones o reformas de leyes o reglamentos, todo para lo cual debe asegurar la representación pluralista de las fuerzas sociales (de la sociedad civil) interesadas en la promoción y la protección de los derechos humanos, en particular mediante facultades que permitan lograr la cooperación eficaz o la participación de los representantes de:

- a) Las organizaciones no gubernamentales competentes en la esfera de los derechos humanos y la lucha contra la discriminación racial, los sindicatos, organizaciones socio-profesionales interesadas, en particular juristas, médicos, periodistas y personalidades científicas.
- b) Las corrientes de pensamiento filosófico y religioso.
- c) Los universitarios y especialistas calificados
- d) El parlamento
- e) Las administraciones (las que, de incluirse, solo participarán en los debates a título consultivo)

En ese marco, surge el *ombudsman* o Defensor del Pueblo como mecanismo de protección no jurisdiccional y de control de las actividades de la Administración Pública, y como respuesta a los cambios progresivos entre las relaciones jurídicas del poder público, la persona y la sociedad, que se reflejan en él un cambio de lo que se entiende por función pública y del rol que cumple la Administración frente a los ciudadanos. (Moure, 2013: 15) Pero ya antes veíamos instituciones de este tipo, pues el *ombudsman* aparece con la Constitución de Suecia de 1809 y se ha incorporado con distintas denominaciones en países como Dinamarca, Finlandia, Noruega, Holanda, Suiza, Francia, Italia, España, México, Argentina, Colombia, Perú, entre otros. Con todo, comparten una misión común de proteger, defender y promover los derechos humanos, constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad, y de supervisar el cumplimiento de los deberes de la Administración del Estado y la prestación de los servicios públicos a la población, para lo cual gozan de independencia para el cumplimiento de las funciones conferidas por la Constitución<sup>3</sup>.

Sus funciones se caracterizan principalmente por recibir y valorar quejas y reclamaciones sobre violaciones de derechos humanos, por participar en procesos de rendición de cuentas y de justicia transicional, por asistir en el desarrollo de las instituciones democráticas y por

---

<sup>3</sup> Véase: “Acerca de FIO” de la Federación Iberoamericana del Ombudsman [http://www.portalfio.org/acerca\\_de\\_fio/](http://www.portalfio.org/acerca_de_fio/)



organizar la implementación de capacidades especialmente en áreas de transparencia, Estado de Derecho y democracia (Jerez, 2021).

Cabe destacar que son instituciones de carácter persuasivo y no coercitivo, consideradas como símbolo de todo Estado Democrático para fomentar el bienestar del ciudadano que llega a complementar la función jurisdiccional a través de la publicidad de sus casos y su incidencia en la opinión pública, a fin de desarrollar la cultura de participación ciudadana y una Administración Pública más eficiente (Moure, 2004: 12).

Solo por mencionar algunos ejemplos de aplicación de estos principios, el Defensor del Pueblo de España, designado por las Cortes Generales como su alto comisionado, posee una magistratura de opinión y disuasión, de condición nada formalista, gratuita y de gestión ágil para colaborar con la jurisdicción, con la que puede iniciar y proseguir de oficio investigaciones conducentes al esclarecimiento de los actos y resoluciones de la Administración Pública y sus agentes, en relación con los ciudadanos y el respeto debido a los derechos fundamentales, sin otra condición que la del interés legítimo<sup>4</sup>.

Sin ir más lejos, en Latinoamérica el Defensor del Pueblo de Perú, elegido con el acuerdo de los 2/3 de los miembros del Congreso, también posee facultades para supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de servicios públicos a la ciudadanía, para iniciar investigaciones respecto de actos o resoluciones de la Administración, para ejercer acciones judiciales y para participar en procedimientos administrativos, además de tener iniciativa en la formación de las leyes<sup>5</sup>. Otros casos como el Defensor del Pueblo de Colombia, elegido por la Cámara de Representantes de una terna elaborada por el Presidente de la República, también puede presentar proyectos de ley sobre materias de su competencia<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Véase: Ley Orgánica 3/1981 de 6 de abril, del Defensor del Pueblo de España. <https://www.boe.es/buscar/pdf/1981/BOE-A-1981-10325-consolidado.pdf>

<sup>5</sup> Véase Constitución Política del Perú de 1993. [http://www.oas.org/juridico/spanish/per\\_res17.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/per_res17.pdf)

<sup>6</sup> Véase: Constitución Política de la República de Colombia de 20 de julio de 1991. <http://www.secretariassenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>

## Materialización de los principios de París en Chile

Durante nuestra historia institucional ha habido múltiples intentos para consagrar esta institución en la legislación chilena a modo de potenciar la promoción y protección de los derechos humanos, proyectos que por lo general no tuvieron mucha acogida por el Congreso Nacional, pudiendo mencionar algunos como:

- a) Boletín 332-07 de reforma constitucional sobre Poder Judicial, Consejo Nacional de la Justicia y Defensor del Pueblo, y Boletín 333-07 de Ley Orgánica Constitucional sobre el Defensor del Pueblo, de 09 de abril de 1991.
- b) Boletín 2605-07 que crea el Defensor del Ciudadano, de 18 de octubre de 2000.
- c) Boletín 3429-07 que crea el Defensor del Ciudadano, de 04 de diciembre de 2004.
- d) Boletín 6232-07 de reforma constitucional que crea la Defensoría de las Personas, de 04 de diciembre de 2008.

El último proyecto, en segundo trámite constitucional y el más completo a juicio de esta parte, planteaba la creación de una Defensoría de las Personas encargada de la promoción, protección y defensa de los derechos asegurados en la Constitución y tratados internacionales ratificados por Chile, ante los actos u omisiones de los órganos de la Administración del Estado y de personas jurídicas de derecho privado que tengan alguna concesión del Estado u operen previa licitación, que ejerzan actividades de servicio o utilidad pública<sup>7</sup>.

Dicho proyecto buscaba establecer además que la Defensoría de las Personas podría tramitar quejas o reclamos o, en su caso, mediar ante el organismo o servicio público que correspondiera, pudiendo acceder a la información de las entidades requeridas, las que estarían obligadas a prestar colaboración. Finalmente, también podría interponer recursos

---

<sup>7</sup> Véase: Proyecto de ley Boletín 6232-07 de 04 de diciembre de 2008 de reforma constitucional que crea la Defensoría de las Personas.  
<https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmlID=6630&prmBOLETIN=6232-07>

y acciones constitucionales y legales respecto de los derechos y garantías cuyo ejercicio se impidiera, amenazara o perturbara.

Pero, antes de que ingresara este proyecto al Congreso Nacional, la Comisión sobre Prisión Política y Tortura había recomendado la creación de una institución para la promoción y protección de los derechos humanos, razón por la cual nace el proyecto de ley Boletín 3878-07 de 2005 que se materializa finalmente en la Ley 20.405 que crea el Instituto Nacional de Derechos Humanos, con rango simplemente legal<sup>8</sup>.

Este Instituto asume la tarea de promover el respeto a los derechos humanos de acuerdo con los Principios de París, razón por la cual se le confiere como funciones las de elaborar un Informe Anual que presentará ante los Poderes del Estado y efectuar las recomendaciones que estime, de comunicar al Gobierno su opinión respecto a situaciones relativas a los derechos humanos y solicitar informes, de proponer medidas a los órganos del Estado, de promover que la legislación se armonice con los tratados internacionales de derechos humanos, de ejercer ciertas acciones judiciales, entre otras.

Su dirección superior corresponde al Consejo, compuesto por dos consejeros designados por el Presidente de la República, dos por el Senado, dos por la Cámara de Diputados, uno por los decanos de las Facultades de Derecho de las universidades del Consejo de Rectores y de universidades autónomas, y cuatro por las instituciones vinculadas a la defensa y promoción de los derechos humanos inscritas en el registro que llevará el Instituto. Además, el Consejo elegirá por la mayoría absoluta de sus integrantes a un Director que lo será también del Instituto.

Dentro de sus competencias, cabe señalar que el numeral 5 de su artículo 3 indica que el Instituto tiene especial competencia para deducir acciones legales ante los tribunales de justicia, en el ámbito de su competencia, y que *“(...) en ejercicio de esta atribución, además de deducir querellas respecto de hechos que revistan carácter de crímenes de genocidio,*

---

<sup>8</sup> Véase: Ley 20.405 del Instituto Nacional de Derechos Humanos de 10 de diciembre de 2009. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1008867>

*lesa humanidad o de guerra, tortura, desaparición forzada de personas, tráfico ilícito de migrantes o trata de personas, podrá además deducir los recursos de protección y de amparo consagrados respectivamente en los artículos 20 y 21 de la Constitución, en el ámbito de su competencia”.*

Sin embargo, esta configuración institucional ha llevado a la formulación de distintas críticas en relación con el alejamiento del Instituto a los Principios de París, pues los mismos órganos que serán sujetos pasivos de su control poseen una excesiva presencia e intervención en el Consejo, lo que aleja al Instituto de ser un ente representativo de la sociedad y su pluralidad, sobre todo atendiendo al fenómeno del cuoteo de las designaciones por parte de los partidos políticos dominantes (Margotta y Milos, 2021).

Si bien los Principios de París permiten la integración por parte del Parlamento, existe un desequilibrio entre la cantidad de consejeros designados por el Congreso y aquellos designados por la sociedad civil que se compone exclusivamente por organizaciones de derechos humanos incorporadas al registro el propio Instituto lleva, sin considerar otras organizaciones como sindicatos, corrientes científicas y otros. A mayor abundamiento, es evidente la intervención del Ejecutivo en la dirección del Instituto, pues su órgano rector se compone por dos consejeros designados por este, con facultades decisorias, además de la facultad del Presidente de la República para revisar y aprobar los Estatutos y reformas, o incluso solicitar remoción de uno o más consejeros a la Corte Suprema.

Estas críticas habrían sido compartidas y comunicadas por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos a través de sus informes dirigidos al Senado y a la Cámara de Diputados en 2007 y 2009, en relación con el incumplimiento de los Principios de París, críticas que finalmente no fueron subsanadas en la discusión del proyecto (Milos, 2018)<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Véase: Historia de la Ley 20.405, Segundo Informe de Comisión de Derechos Humanos del Senado de 19 de junio de 2007. <https://www.bcn.cl/historiadela Ley/nc/historia-de-la-ley/4791/>

Conviene señalar igualmente que el Instituto solo se circunscribe a un control respecto de los órganos del Estado y no sobre personas jurídicas de derecho privado que ejerzan actividades de servicio o utilidad pública en razón de tener concesiones del Estado u operar previa licitación, órganos que, si bien tienen una obligación de cooperación, no poseen plazos ni sanciones determinadas para responder a las recomendaciones formuladas por el Instituto.

Por otro lado, podemos observar que su rol para la promoción y protección de los derechos humanos dice relación principalmente con conflictos jurisdiccionales y no administrativos, pues en cifras oficiales, hasta septiembre del año 2019 el Instituto había presentado 349 querellas, 6 denuncias penales, 240 acciones constitucionales y tan solo 16 solicitudes de pronunciamiento a ciertas instituciones públicas<sup>10</sup>.

En cuanto a recomendaciones dirigidas a otras instituciones, hasta esta fecha el Instituto ha formulado un total de 541 recomendaciones hacia distintos organismos del Estado, de las cuales 525 se han dirigido al Poder Ejecutivo, 241 al Poder Legislativo, 93 al Poder Judicial y 65 a órganos autónomos<sup>11</sup>.

Esta diferencia entre las cifras de acciones judiciales presentadas y recomendaciones formuladas se desequilibra exponencialmente con la ocurrencia posterior del estallido social, contexto de crisis en el que el Instituto llegó a deducir un total de 2.988 querellas

---

<sup>10</sup> Específicamente, el INDH había presentado 111 querellas torturas del antiguo artículo 150 A del Código Penal, 61 querellas por delito de torturas del actual artículo 150 A del Código Penal, 3 querellas por delito de torturas del artículo 150 B del Código Penal, 84 querellas por apremios ilegítimos del artículo 150 D del Código Penal, 3 querellas por violencias innecesarias del artículo 330 del Código de Justicia Militar, 5 querellas por vejaciones injustas del artículo 255 del Código Penal, 11 querellas por tortura y cuasidelito de homicidio, contra niños, niñas y adolescentes en recintos SENAME, 4 querellas por desaparición forzada, 35 querellas por sustracción de niños, niñas o adolescentes, 12 querellas por otros delitos, 20 querellas por trata de personas, 6 denuncias penales, 59 acciones de amparo por violencia policial, 12 acciones de amparo por expulsiones políticas, 25 acciones de amparo en favor de personas migrantes, 75 acciones de amparo en favor de personas privadas de libertad, 24 amparos ante juez de garantía, 21 acciones constitucionales sobre otras materias, 24 acciones de protección en favor de personas migrantes, 18 acciones de protección en favor de personas privadas de libertad, 6 acciones de protección en materia de derecho medioambiental, 6 recursos de inaplicabilidad por inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, 14 presentaciones de *amicus curiae* para emitir opinión jurídica, 16 solicitudes de pronunciamiento ante instituciones administrativas: Contraloría General de la República, Consejo Nacional de Televisión y Superintendencia de Salud, y 3 recursos de hecho.

<sup>11</sup> Véase: Recomendaciones al Estado de Chile formuladas por el Instituto Nacional de Derechos Humanos. <https://recomendaciones.indh.cl/#/>

solo en el periodo que comprende el 18 de octubre de 2019 y el 18 de marzo de 2020, principalmente por delitos de tortura y apremios ilegítimos<sup>12</sup>.

En lo que respecta a la interposición de querellas, la facultad del Instituto para promover y proteger derechos humanos por esta vía ha sido incluso controvertida por algunos Juzgados de Garantía, quienes en ocasiones han declarado la inadmisibilidad de estas querellas argumentando que el listado de delitos por los cuales el Instituto podría deducir querellas, del numeral 5 del artículo 3 de la Ley 20.405, sería taxativo y le conferiría legitimación activa exclusivamente en esas hipótesis.

Las Cortes de Apelaciones no poseen un criterio jurisprudencial uniforme sobre este punto, puesto que en ocasiones han optado por revocar las resoluciones y admitir las querellas a tramitación, pero en otras han estado por confirmar la inadmisibilidad. Esta interpretación de los tribunales que se ampara en la ambigüedad del artículo en cuestión termina produciendo una situación donde personas que han sido víctimas de violación de sus derechos humanos por hechos que escapen de las hipótesis del listado deban acudir a otras instituciones públicas o bien a abogados privados para poder intervenir en los procedimientos penales como querellantes<sup>13</sup>.

Por otro lado, debemos destacar que durante el año 2018 se publicó la Ley 21.067 que crea la Defensoría de los Derechos de la Niñez como corporación autónoma de derecho público, encargada de velar por la difusión, promoción y protección de los derechos humanos de todas las niñas, niños y adolescentes en Chile, de interponer acciones y deducir querellas, de recibir peticiones y derivarlas al órgano competente y realizar recomendaciones generales o específicas, de intermediar entre los niños y los órganos de la Administración, denunciar vulneraciones a los derechos de los niños ante los órganos competentes, actuar

---

<sup>12</sup> Véase: Balance mensual querellas del Instituto Nacional de Derechos Humanos. [https://www.indh.cl/bb/wp-content/uploads/2021/06/BalanceINDH\\_JUNIO.pdf](https://www.indh.cl/bb/wp-content/uploads/2021/06/BalanceINDH_JUNIO.pdf)

<sup>13</sup> Para decisiones revocatorias, véase causas ROL 3224-2020 y 4171-2020 de la Corte de Apelaciones de Santiago. Para decisiones confirmatorias, véase causas ROL 3385-2020, 3925-2020, 3956-2020, 4870-2020, 4999-2020 de la Corte de Apelaciones de Santiago.

como *amicus curiae*, velar porque las políticas públicas tengan en consideración los derechos del niño, entre otras inspiradas en el principio del interés superior del niño<sup>14</sup>.

A diferencia del Instituto Nacional de Derechos Humanos, la Defensoría de la Niñez no se encuentra dirigida por un Consejo y un Director, sino por un Defensor o Defensora de la Niñez que será su Director o Directora y representante legal, y la persona será designada por acuerdo del Senado adoptado por los 2/3 de sus miembros en ejercicio, a propuesta uninominal de la Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía de dicha cámara, durando 5 años en el cargo sin posibilidad de nueva designación.

Para la dirección de la Defensoría existe también un Consejo Consultivo como órgano colegiado que será asesor del Defensor o Defensora en todas aquellas cuestiones de su competencia que requieran del pronunciamiento de la sociedad civil para una adecuada resolución. Por ello, se conforma con representantes de la sociedad civil, de organizaciones de niños y de las universidades reconocidas por el Estado y acreditadas, y actualmente se integra tanto por personas adultas como por niños, niñas y adolescentes<sup>15</sup>.

Por su parte, su Consejo posee un carácter exclusivamente consultivo y no contempla la designación de consejeros por parte de los Poderes del Estado, lo que sumado a la designación del Defensor o Defensora por acuerdo de los miembros del Senado como representantes de la voluntad popular, contribuye a que la Defensoría de la Niñez posea mayor prestigio y legitimidad dentro de la sociedad civil, como se ha manifestado en encuestas como Plaza Pública CADEM, donde la Defensora Patricia Muñoz ha llegado a obtener una percepción muy positiva del 59%<sup>16</sup>.

De todos modos, tal como sucede con el Instituto, el Defensor o la Defensora debe proponer los estatutos y sus modificaciones al Presidente de la República y deben ser revisados al

---

<sup>14</sup> Véase: Ley 21.067 que crea la Defensoría de los Derechos de la Niñez de 29 de enero de 2018. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1114173>

<sup>15</sup> Véase: Consejo Consultivo de la Defensoría de los Derechos de la Niñez. <https://www.defensorianinez.cl/home-adulto/sobre-nosotros-adulto/consejo-consultivo/>

<sup>16</sup> Véase: Encuesta Plaza Pública CADEM N° 382 de 10 de mayo de 2021. <https://www.cadem.cl/wp-content/uploads/2021/05/Track-PP-382-Mayo-S1.pdf>

menos una vez durante su mandato, y su remoción también será decidida por el Pleno de la Corte Suprema a requerimiento del Presidente de la República o de 1/3 de los miembros en ejercicio de la Cámara de Diputados, por lo que la injerencia de la Administración también se mantiene sobre estos puntos.

Finalmente, la institución en su primer informe del año 2019 señaló que se presentaron 10 querellas ante casos de grave vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes, mientras que en su informe del año 2020 indicó que se formularon un total de 331 recomendaciones y se presentaron 293 acciones judiciales<sup>17</sup>.

### **El contexto para crear una defensoría del pueblo en Chile**

Chile ha experimentado en los últimos años la peor crisis de derechos humanos desde la dictadura, donde distintos organismos internacionales han sido concluyentes al señalar que en Chile existe un panorama crítico en torno a la fuerza y rapidez con que se han producido violaciones a los derechos humanos<sup>18</sup>.

En ese contexto, el Instituto Nacional de Derechos Humanos y la Defensoría de la Niñez ha sido un aporte innegable para la promoción y protección de los derechos humanos dentro del territorio, sin embargo, este contexto también ha evidenciado la necesidad de repensar sus atribuciones y reformar la institucionalidad existente, a fin de establecer un Defensor del Pueblo que reúna estas instituciones y que pueda asumir la tarea de representar el

---

<sup>17</sup> Véase: Informes Anuales de 2019 y 2020 de la Defensoría de la Niñez. <https://www.defensorianinez.cl/noticias/defensoria-de-los-derechos-de-la-ninez-presento-su-primer-informe-anual/> y <https://www.defensorianinez.cl/noticias/defensoria-de-la-ninez-presenta-informe-anual-2020-con-enfasis-en-las-vulneraciones-a-los-derechos-humanos-en-crisis-social-y-crisis-sanitaria/>

<sup>18</sup> Véase: Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2019). CIDH condena el uso excesivo de la fuerza en el contexto de las protestas sociales en Chile, expresa su grave preocupación por el elevado número de denuncias y rechaza toda forma de violencia. <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/317.asp>. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2019). Informe sobre la Misión a Chile 30 de octubre – 22 de noviembre de 2019. [https://www.ohchr.org/Documents/Countries/CL/Report\\_Chile\\_2019\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Countries/CL/Report_Chile_2019_SP.pdf). Human Rights Watch (2019). Chile: Llamado urgente a una reforma policial tras las protestas. <https://www.hrw.org/es/news/2019/11/26/chile-llamado-urgente-una-reforma-policial-tras-las-protestas>. Amnistía Internacional (2020). Ojos sobre Chile: Violencia policial y responsabilidad de mando durante el estallido social. <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR2231332020SPANISH.PDF>



interés de los pueblos de Chile, con plena autonomía de los poderes de turno, a fin de legitimarse dentro de la sociedad democrática, cuestión que ha complicado al Instituto Nacional de Derechos Humanos en el último tiempo (Couso, 2020).

En la Encuesta Nacional de Derechos Humanos 2020 realizada por el propio Instituto se aprecia con fuerza el deterioro de su imagen y legitimidad en el país: solo un 14% de los encuestados respondió que el organismo “protege los derechos humanos de todas las personas”, un 12% indicó que la institución “protege a todas las personas”, y un 26% indicó que recurriría a la policía en caso de sufrir una vulneración de derechos mientras que un 16% recurriría al INDH<sup>19</sup>.

Los conflictos dentro de la institución también afectan negativamente su prestigio, puesto que ha habido situaciones como las denuncias hechas por la Asociación de Funcionarios del Instituto en torno a la suspensión de la labor de observadores que vigilan el actuar policial durante las manifestaciones, desde el día 19 de marzo de 2021, a raíz de una denuncia de Carabineros de Chile contra una funcionaria acusada de entorpecer la operación policial, luego de haber recibido gas irritante en el rostro, situación por la cual el Director del Instituto, Sergio Micco, habría creado una comisión *ad hoc* para actualizar los protocolos de observación y para evaluar la autorización de dichas misiones de observación (Camboni *et al*, 2021).

En relación con lo anterior, recientemente distintas organizaciones de derechos humanos y de la sociedad civil han dirigido una carta abierta a la Convención Constitucional de Chile proponiendo la creación de un Defensor del Pueblo y la elevación del Instituto a rango constitucional junto con la modificación de su estatuto legal, pues en opinión de los firmantes su integración facilitó el incumplimiento de su mandato en el marco de la revuela social, lo que habría derivado en situaciones como la relativización de las violaciones de derechos humanos producidas durante el estallido por parte de su actual Director, a que no se ha

---

<sup>19</sup> Véase Informe de Resultados Encuesta Nacional de Derechos Humanos 2020 del Instituto Nacional de Derechos Humanos. <https://www.indh.cl/bb/wp-content/uploads/2021/06/Encuesta-Nacional-de-DDHH-2020.pdf>

accionado judicialmente en todos los casos denunciados, a que no haya claridad en la metodología utilizada para identificar casos de traumas oculares y perioculares producidas, y a la extemporaneidad en el envío de los informes sobre cumplimiento de tratados de derechos humanos al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y al Comité Contra la Tortura (Radio *Nuevo Mundo*, 2021: 2-3).

En suma, existe una opinión marcada en torno a su gobierno interno, dado que la integración del Consejo favorecería que sus Directores se permitan omitir consultas al órgano superior y a actuar según sus propios criterios y asesores de confianza, lo que perjudica no solo el gobierno institucional, sino también el prestigio y legitimidad que posee la institución como contrapeso de los órganos del Estado para resguardar los derechos humanos de las personas (Milos, 2018).

## **Reflexiones finales**

Los Principios de París indican que las instituciones nacionales de derechos humanos deben, atendiendo su naturaleza persuasiva, intentar hallar soluciones amistosas por conciliación o decisiones obligatorias, de conocer todas las denuncias o demandas que recibiere, de formular recomendaciones a las autoridades competentes y de proponer adaptaciones o reformas de leyes o reglamentos, todo inserto dentro de una representación pluralista de la sociedad civil para la adecuada promoción y protección de los derechos humanos.

Estos principios a nivel comparado han inspirado la creación de múltiples instituciones nacionales de derechos humanos que han adoptado el modelo del *ombudsman* visto por primera vez en la Constitución Sueca de 1809 y posteriormente en los modelos constitucionales latinoamericanos, modelos que se distinguen de sus predecesores europeos precisamente por su preocupación por la protección y la defensa de los derechos humanos, lo que no excluye sus funciones originales, pero que en opinión de algunos sería un aspecto que podría restarle eficacia dada la amplitud de competencia que poseen (Paredes, 2003: 5).

Estos principios influyeron en la creación de las instituciones nacionales de derechos humanos existentes en Chile: el Instituto Nacional de Derechos Humanos y la Defensoría de la Niñez, corporaciones autónomas de derecho público de rango legal que poseen facultades de persuasión y formulación de recomendaciones, de elaboración de informes, de opinión legislativa y de ejercicio de acciones legales.

Sin perjuicio de la importancia de ambas instituciones en nuestro ordenamiento, múltiples voces han clamado por una nueva institucionalidad que contemple la existencia de un Defensor del Pueblo, a fin de ayudar al sistema judicial y administrativo, descargando al Poder Judicial y controlando que la Administración se aparte de su fin último de estar al servicio de la comunidad y los ciudadanos a través de procedimientos de mediación que no existen en la actualidad (Milos, 2018: 11).

En ese orden de ideas, Amnistía Internacional Chile ha indicado que Chile posee grandes desafíos en relación con los derechos humanos, para lo cual se propone precisamente la creación de un Defensor del Pueblo u *ombudsperson*, así como especial énfasis en el fin a la impunidad, la protesta social, derechos de pueblos originarios, derechos sexuales y reproductivos, y no discriminación (Milos, 2018: 11).

Por ello, nuestra institucionalidad debe ser reformada con el fin de hacer frente a estos desafíos debido a las múltiples críticas al Instituto Nacional de Derechos Humanos en torno a su dirección y a sus funciones. Por ejemplo, pudimos observar que la conformación del Consejo del Instituto se aleja de los lineamientos establecidos en los Principios de París al permitir que el Presidente de la República, como máxima autoridad de la Administración del Estado, pueda designar consejeros que tengan permitido participar en las decisiones.

Respecto a sus funciones, pudimos observar que a diferencia de proyectos de ley como el Boletín 6232-07 que buscaba crear la Defensoría de las Personas, el Instituto solo se circunscribe a un control sobre órganos del Estado y no sobre personas jurídicas de derecho privado que ejerzan actividades de servicio o utilidad pública en razón de tener concesiones

del Estado u operar previa licitación, órganos que no poseen plazos determinados para responder a dichas recomendaciones.

Asimismo, su facultad para deducir querellas ha sido controvertida por algunos Juzgados de Garantía, quienes argumentan que el listado de delitos señalado en el numeral 5 del artículo 3 de la Ley 20.405 sería taxativo, por lo que el Instituto no podría querellarse en otras hipótesis, decisiones respecto de las cuales las Cortes de Apelaciones han tenido criterios jurisprudenciales diferentes.

Bajo este panorama, consideramos que el proceso constituyente que dirige la Convención Constitucional es el momento preciso para repensar la fragmentada institucionalidad, pues urge realizar una reforma integral que contemple una Defensoría del Pueblo que cumpla con los Principios de Paris y vele por la promoción y protección de los derechos humanos, que descentralice sus funciones, temáticamente especializada, que posea efectiva autonomía y legitimidad ante la sociedad civil, que incorpore al Instituto y la Defensoría de la Niñez y que cumpla con funciones que estas actualmente no poseen, tales como el control de finalidad de los actos de la Administración, la participación en procedimientos administrativos, mediar entre Administración y administrados, presentar proyectos de ley o incluso supervisar el cumplimiento de las resoluciones de los tribunales internacionales de derechos humanos como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Aguilar y Steward, 2008: 57-58).

El debate está abierto y es de esperar que durante su mandato la Convención Constitucional delibere sobre la posibilidad, la factibilidad y la necesidad de proponer la creación de esta figura que, como garantía constitucional a la buena administración pública, cumple un rol clave en la simetría de poder que debe existir entre las personas y el Estado, debate que necesariamente deberá congrega el trabajo que han realizado incansablemente organizaciones como el Capítulo Chileno del Ombudsman o el Movimiento por una Defensoría del Pueblo en Chile, a fin de que de una vez por todas la Defensoría pueda ser una realidad en nuestra Nueva Constitución (Rebolledo, 2021).

## Referencias bibliográficas

- AGUILAR, G. y STEWARD, R. (2008) *El Defensor del pueblo latinoamericano como institución independiente de promoción y protección de los derechos humanos: referencia especial a la situación actual en Chile*. Chile: Revista de Derecho Universidad Católica del Norte, 15(2).  
<https://revistaderecho.ucn.cl/index.php/revista-derecho/article/view/1862>
- CAMBONI, R.; WEIBEL, M. y SEPÚLVEDA, N. (2021) *Encuesta del INDH muestra que ciudadanos confían más en Carabineros que en ese instituto*. Chile: Centro de Investigación Periodística, CIPER. Encuesta del INDH muestra que ciudadanos confían más en Carabineros que en ese instituto.  
<https://www.ciperchile.cl/2021/06/23/encuesta-del-indh-muestra-que-ciudadanos-confian-mas-en-carabineros-que-en-ese-instituto/>
- COUSO, J. (2020) *La Defensoría del Pueblo: La entidad que podría sumarse por primera vez a la Constitución*. Chile: Universidad Diego Portales.  
<https://derecho.udp.cl/la-defensoria-del-pueblo-la-entidad-que-podria-sumarse-por-primera-vez-a-la-constitucion/>
- JEREZ, J. M. (2021) *El Defensor del Pueblo, entre los Principios de París y los de Venecia* (4/5). República Dominicana: Editora Acento.  
<https://acento.com.do/opinion/el-defensor-del-pueblo-entre-los-principios-de-paris-y-los-de-venecia-4-5-8906506.html>
- MARGOTTA, C. y MILOS, J. D. (2019) *Designación de los consejeros del Instituto Nacional de Derechos Humanos*. Chile: *El Mostrador*,  
<https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2019/05/16/designacion-de-los-consejeros-del-instituto-nacional-de-derechos-humanos/>

- MOURE, A. M. (2004) *El Defensor del Pueblo y su establecimiento en Chile*. España: Universidad de Alcalá.  
<https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/1863/doc-moure.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
  
- MOURE, A. M. (2013) *El Ombudsman: Un estudio del derecho comparado con especial referencia a Chile*. España: Editorial Dykinson.
  
- MILOS, J. (2018) *INDH y normativa internacional*. Chile: *El Mostrador*.  
<https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2018/04/29/indh-y-la-normativa-internacional/>
  
- MILOS, J. (1999) *Un defensor del pueblo para Chile*. Chile: *Revista Perspectivas* 3(1). [http://www.dii.uchile.cl/~revista/ArticulosVol3-N1/10-Milos\\_compl.pdf](http://www.dii.uchile.cl/~revista/ArticulosVol3-N1/10-Milos_compl.pdf)
  
- PAREDES, A. (2003) *La necesidad de un Ombudsman en Chile y su rol como protector de los derechos de las personas*. Chile: Memoria de prueba para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Austral de Chile.
  
- RADIO NUEVO MUNDO (2021) *Organizaciones de Derechos Humanos y sociales solicitan que Convención Constitucional reformule actual institucionalidad modificando el estatuto legal del INDH y creando el Defensor del Pueblo*.  
<https://www.radionuevomundo.cl/2021/06/28/organizaciones-de-derechos-humanos-y-sociales-solicitan-que-convencion-constitucional-reformule-actual-institucionalidad-modificando-el-estatuto-legal-del-indh-y-creando-el-defensor-del-pueblo/>
  
- REBOLLEDO, L. (2021) *Una Defensoría del Pueblo para Chile en la Nueva Constitución*. Chile: *El Mostrador*.  
<https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2021/02/16/una-defensoria-del-pueblo-para-chile-en-la-nueva-constitucion/>

# AYUDA ALIMENTARIA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA EN SITUACIONES DE EMERGENCIA: NECESIDAD DE UNA RESPUESTA INTEGRAL DESDE EL DERECHO INTERNACIONAL

*Magdalena Abarca Lizana*<sup>\*\*\*</sup>

## Introducción

Incluso si no nos encontramos en un contexto de emergencia o crisis humanitaria (esto es, situación de emergencia generalizada —sucede a toda una comunidad o grupo de personas de una región— por altos niveles de mortalidad y malnutrición, contagio de enfermedades o epidemias y emergencias sanitarias<sup>1</sup>), la lucha contra la inseguridad alimentaria es uno de los desafíos mundiales más importantes de nuestra era. De hecho, el Segundo Objetivo para el Desarrollo Sostenible en la Agenda 2030 para el Desarrollo es el Hambre Cero<sup>2</sup>, esto es, “poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible”<sup>3</sup>, y se reconoce que, producto de la pandemia, ha habido un retroceso importante en los avances conseguidos para garantizar la seguridad alimentaria, poniendo fin al hambre y la malnutrición<sup>4</sup>.

Por su parte, la seguridad alimentaria puede ser definida como “aquel estado en que hay disponibilidad de alimentación saludable y nutritiva, el acceso físico, social y económico a ellos, que estos sean utilizados y que todo lo anterior sea estable y sostenible en el tiempo”<sup>5</sup>.

---

<sup>\*\*\*</sup> Abogada, Universidad de Chile. Se especializa en el área de derecho internacional de los derechos humanos, derecho penal internacional y derecho a la alimentación adecuada. Durante su carrera fue asistente del Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, como también ayudante de las cátedras de Derecho Internacional Público y Teoría Crítica de los Derechos Humanos. En sus publicaciones ha abordado temáticas como procesos de justicia transicional, derecho penal internacional y teoría crítica de los derechos humanos. Correo electrónico: [magdabarcalizana@gmail.com](mailto:magdabarcalizana@gmail.com)

<sup>1</sup> IBERDROLA, 2021. En ese sentido, muchas veces, una situación de inseguridad alimentaria prolongada en el tiempo, y que afecte a gran parte de la población, puede por sí misma producir una situación de crisis humanitaria. No obstante, en este trabajo, nos referiremos a las crisis humanitarias causadas principalmente por conflictos políticos y catástrofes ambientales, que en sí mismas, pueden producir una situación de inseguridad alimentaria donde no la había anteriormente, o no la había con igual intensidad.

<sup>2</sup> CEPAL, 2018

<sup>3</sup> CEPAL, 2019

<sup>4</sup> FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF, 2020

<sup>5</sup> UNIVERSIDAD DE CHILE, 2020

En ese sentido, es necesario tener presente que la seguridad alimentaria incluye cuatro dimensiones: la disponibilidad de alimentos, el acceso y elección de alimentos, la utilización de los mismos y la estabilidad del acceso a alimentos<sup>6</sup>. Así, entonces, los efectos de las emergencias súbitas sobre la alimentación se pueden relacionar con la pérdida de la capacidad habitual que tiene la población de producir y distribuir alimentos, generar ingresos, tener acceso a recursos naturales y servicios<sup>7</sup>, lo que ciertamente afecta la seguridad alimentaria.

Pero, además, no basta con entender la seguridad alimentaria como una sola e igual para todos, pues se estaría ignorando un aspecto cultural que resulta muy relevante a la hora de hablar de seguridad alimentaria: la forma en que preparamos nuestros alimentos, los alimentos que cultivamos y consumimos, y los diversos alimentos que consumimos, se ven influenciados por nuestra cultura<sup>8</sup>. En definitiva, los sistemas alimentarios (esto es, aquel sistema formado por todos los elementos, tales como medio ambiente, población, recursos, procesos, instituciones e infraestructuras, y actividades relacionadas con la producción, procesamiento, distribución, preparación y consumo de alimentos, así como los resultados de estas actividades en la nutrición y el estado de salud, el crecimiento socioeconómico, la equidad y la sostenibilidad ambiental<sup>9</sup>) son, por su propia definición, diversos en todo el mundo, y se ven fuertemente influenciados por la cultura y las creencias de cada sociedad.

Por ello, al momento de garantizar dicho acceso a los alimentos, resguardar la seguridad alimentaria o construir un sistema alimentario sostenible (entendiendo como tal aquel que garantiza la seguridad alimentaria y la nutrición de todas las personas de tal forma que no se pongan en riesgo las bases económicas, sociales y ambientales para las futuras generaciones<sup>10</sup>), es necesario utilizar un enfoque interseccional, esto es, tener en cuenta las diversas categorías que pueden ser fuente de vulnerabilidad o discriminación<sup>11</sup>, pues sólo de esa forma podrá darse una respuesta exitosa en tanto se logre efectivamente

---

<sup>6</sup> BRIONES, COCKX y SWINNEN, 2017

<sup>7</sup> RAFFALLI, 2014

<sup>8</sup> RAFFALLI, 2014

<sup>9</sup> OPS, 2021

<sup>10</sup> FAO, 2017

<sup>11</sup> EXÓSITO, 2012



garantizar, en términos prácticos, la seguridad alimentaria de todas las personas afectadas. En los contextos de crisis humanitarias, donde la situación de vulnerabilidad es excepcionalmente alta, este ejercicio se hace aún más necesario, en tanto las decisiones que se tomen pueden tener un impacto aún más grave, afectando la salud y la vida de las personas que se encuentran en situación de riesgo.

Por lo anterior, es necesario que la comunidad internacional toda pueda prestar una respuesta oportuna e integral en las crisis humanitarias, de forma tal que permita garantizar la seguridad alimentaria de toda la población afectada. Ciertamente, la respuesta deberá ser distinta según la fuente del conflicto<sup>12</sup>, pero no basta con ello: la solución que se dé también cambiará según el lugar geográfico en que se requiera, por las mismas razones ya indicadas, esto es, que la cultura, la religión, el género y la ruralidad, entre otros, influyen en la seguridad alimentaria.

Para lograr esto, se requiere que todos los actores del sistema internacional confluyan en la solución, de forma que la respuesta sea cohesionada y completa. Para ello, el rol que pueden jugar las organizaciones internacionales resulta esencial, por cuanto pueden facilitar la organización entre diversos actores de la comunidad internacional<sup>13</sup>, con el objetivo de no dejar a personas en una situación de vulnerabilidad específica que pudiese haberse evitado si quienes idearon y planificaron la respuesta, se hubiesen encontrado sensibilizados en temas culturales, de género, religiosos, indígenas, entre otros<sup>14</sup>. Si en la planificación de la respuesta se encuentran suficientemente representada la diversidad de personas que pueden ser consideradas *stakeholders*, o al menos organismos especializados que puedan tener en cuenta todas las visiones, la respuesta tendrá muchas más posibilidades de ser exitosa y de no dejar a nadie desprotegido<sup>15</sup>.

Ciertamente, esto será particularmente complejo en los casos de conflictos armados, por cuanto puede incluso haber resistencia hacia el actuar de la comunidad internacional y los

---

<sup>12</sup> GREENE *et. al.*, 2017

<sup>13</sup> ONU, 2021

<sup>14</sup> FAO, ABC y SEAD, 2017

<sup>15</sup> VAN DIJK y VAN ENGEN, 2019

organismos internacionales<sup>16</sup> que deben proporcionar dicha respuesta interagencial, siguiendo sus respectivos mandatos<sup>17</sup>. En estas situaciones, las respuestas que se tomen para garantizar la seguridad alimentaria requerirán de la mejor estrategia política y diplomática posible, privilegiando la ayuda directa por parte de quienes tengan posibilidad de proporcionarla, aunque ello implique que los demás organismos y organizaciones trabajen en segundo plano.

No obstante, lo más relevante es que exista un marco normativo general que permita hacer frente a estas situaciones, de forma tal que la improvisación en los conflictos armados, catástrofes naturales y todo acontecimiento que implique una crisis humanitaria, se reduzca al mínimo necesario para implementar una respuesta oportuna y eficaz. Nuevamente, en los casos en que las situaciones de inseguridad alimentaria se produzcan o agraven a causa de conflictos armados<sup>18</sup>, la regulación es aún más importante, tanto porque nos encontramos ante una situación de mayor riesgo (para la población afectada y para los equipos que trabajen en la entrega de ayuda alimentaria y humanitaria<sup>19</sup>), como también por la animadversión que puede haber contra quienes se encuentran encargados de proporcionar dicha ayuda.

Dicha regulación internacional, aunque sea compleja, debe ser integral: prestar ayuda alimentaria en situaciones de emergencia y crisis humanitarias no es, simplemente, entregar *kits* o cajas de comida para las personas<sup>20</sup> y, ciertamente, no es entregar una caja de comida estandarizada sin importar donde ocurra la emergencia. En ese sentido, la ayuda alimentaria debe cumplir con los estándares necesarios para ser garantizar una

---

<sup>16</sup> OFFICE OF THE SPECIAL REPRESENTATIVE OF THE SECRETARY GENERAL FOR CHILDREN AND ARMED CONFLICT, 2021

<sup>17</sup> En ese sentido, diversas organizaciones como la ACNUR, PMA, ACNUDH y FAO, todas pertenecientes al sistema de Naciones Unidas, están encargadas de velar por una respuesta que permita asegurar el acceso a alimentos de todas las personas que se encuentran viviendo una crisis humanitaria, aunque en distintos contextos. Esta respuesta debe ser cohesionada e integral y, para lograr dicho objetivo, se requiere que estos organismos, junto con los diversos países, organizaciones no gubernamentales y entidades privadas, puedan entregar una solución coordinada. A su vez, el marco normativo debe facilitar y promover dicha coordinación.

<sup>18</sup> CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS, 2018

<sup>19</sup> PRIO, 2015

<sup>20</sup> RAFFALLI, 2014

alimentación adecuada<sup>21</sup>, lo que implica que los alimentos que se proporcionen se encuentren comúnmente disponibles (nacionalmente, en los mercados locales y, en definitiva, en los hogares), que dicha oferta de alimentos sea culturalmente aceptables (es decir, ajustarse a la cultura alimentaria o dietética existente); que alcance para cubrir todas las necesidades nutricionales generales desde el punto de vista de la cantidad (energía) y la calidad (proporcionar todos los nutrientes esenciales, como vitaminas y yodo); y, por último, aunque no en orden de importancia, los alimentos deben ser seguros (sin elementos tóxicos o contaminantes) y de buena calidad<sup>22</sup>.

Así, la obligación de garantizar todos los elementos para lograr una alimentación adecuada presupone la necesidad de una mirada interseccional en la planificación e implementación de la ayuda alimentaria que deba prestarse. Debe tenerse en cuenta la cultura, el género de las personas afectadas (resguardando especialmente, por ejemplo, a mujeres embarazadas o en período de lactancia<sup>23</sup>), la edad de las diversas personas afectadas (lo cual resulta fundamental, por ejemplo, para evitar el rezago en el crecimiento<sup>24</sup>), la ruralidad (en tanto las personas rurales se ven, por regla general, más afectadas por las situaciones de emergencias y crisis humanitarias en términos de inseguridad alimentaria<sup>25</sup>) o la religión que siguen los habitantes de los territorios afectados (piénsese, por ejemplo, en quienes no pueden comer cerdo, carne de vacuno u otros alimentos<sup>26</sup>). Sin esta sensibilidad, toda la planificación e implementación del programa de ayuda humanitaria que se lleve a cabo puede no tener los resultados esperados.

Por ello, ese documento busca presentar una mirada del marco normativo actual, adoptando una mirada analítica y crítica que permita identificar si los instrumentos actuales (Tratados, Convenciones y/o Resoluciones) permiten dar una respuesta adecuada, oportuna e integral que garantice, en último tiempo, la seguridad alimentaria y una alimentación adecuada en tiempos de emergencias o crisis humanitarias. En seguida, se presentan tanto acciones

---

<sup>21</sup> BATHIA y THORNE-LYMAN, 2003

<sup>22</sup> EIDE, 2003

<sup>23</sup> IASC, 2018

<sup>24</sup> UNICEF, 2019

<sup>25</sup> FAO, 2016

<sup>26</sup> POWER y DOHERTY, 2017

preventivas como reactivas que pueden ayudar a que una emergencia o crisis humanitaria no conlleve una situación de inseguridad alimentaria o hambre, o que permitan amortiguar dichas situaciones.

Posteriormente, y entendiendo que la implementación de los planes debe necesariamente darse por parte de la comunidad internacional, se revisa el marco institucional bajo el que actúan las diversas organizaciones internacionales pertinentes, analizando si permite una respuesta coordinada que permita y facilite una respuesta eficaz, incluso en los contextos de conflictos en que se rechaza a diversos actores de la comunidad internacional. Finalmente, y como eje transversal, se presenta la necesidad de que todas y cada una de estas acciones y marcos normativos integren un enfoque interseccional, fundamentando su necesidad a través de ciertos casos emblemáticos, para después entregar las conclusiones de este trabajo.

### **Marco normativo actual para proporcionar ayuda alimentaria**

Por ayuda alimentaria entendemos la entrega de productos alimenticios, por parte de un Estado a otro, ya sea sin costo o bajo condiciones muy favorables, para facilitar al Estado receptor a satisfacer las necesidades alimentarias de su población<sup>27</sup>. Si bien la ayuda alimentaria puede proporcionarse a través de programas o proyectos en situaciones que no constituyen emergencias o crisis humanitarias, para efectos de este trabajo, cuando se habla de ayuda alimentaria se hace referencia a la ayuda humanitaria de emergencia o de socorro, cual es aquella que se dirige en forma gratuita directamente a las víctimas de una catástrofe natural o una ocasionada por humanos (incluyendo, por supuesto, los conflictos armados)<sup>28</sup>.

Esta ayuda alimentaria se enmarca en el concepto más general de ayuda humanitaria, esto es, aquella que se brinda a la población víctima de una determinada situación de emergencia para garantizar el acceso a servicios básicos como alimentación, atención

---

<sup>27</sup> FAO, 2001

<sup>28</sup> FAO, 2001

médica, agua o refugio<sup>29</sup>. Así, en definitiva, la ayuda humanitaria busca resguardar los derechos humanos más básicos y, por lo mismo, en términos generales y a falta de fuentes específicas, su fuente es el Derecho Internacional de los Derechos Humanos<sup>30</sup>. Sin embargo, para el caso de las situaciones de emergencia y crisis humanitarias que se producen a causa de conflictos armados, existe una legislación más específica (y, de cierta forma, más efectiva<sup>31</sup>): el Derecho Internacional Humanitario<sup>32</sup>.

Ahora bien, existen cuerpos normativos bastante específicos que regulan la ayuda alimentaria. En primer lugar, es posible encontrar la Convención sobre Ayuda Alimentaria, que se adoptó el año 2012 en Londres, y tan sólo 17 países son parte de la misma. Esta Convención busca garantizar la seguridad alimentaria de todas las personas (especialmente de los más vulnerables), especialmente en aquellas situaciones de emergencia, fortaleciendo la coordinación y cooperación internacional<sup>33</sup>, y su redacción da cuenta de que se tienen presentes las diferencias culturales que deben respetarse al momento de prestar ayuda humanitaria<sup>34</sup>, privilegiando la adquisición local de los alimentos<sup>35</sup> y buscando resguardar la independencia y autonomía de las personas siempre que sea posible<sup>36</sup>.

Sin embargo, dicha Convención sólo permite que países de la Lista Oficial de la OCDE sobre Países que Califican para Recibir Asistencia<sup>37</sup>, lo cual puede constituir una barrera importante de entrada, especialmente si se considera que la Lista se revisa por el Comité de Asistencia para el Desarrollo cada tres años<sup>38</sup>. Además, la Convención crea un Comité de Asistencia Alimentaria, en que todos los países parte se encuentran representados, y las

---

<sup>29</sup> SASSOLI, 2019

<sup>30</sup> PEJIC, 2001

<sup>31</sup> Puede considerarse que el Derecho Internacional Humanitario es más efectivo por cuanto, 1) obliga a todas las partes del conflicto (no sólo a los Estados), 2) su aplicación es inmediata y no progresiva, 3) contiene reglas más detalladas y 4) sus reglas no pueden ser derogadas, porque están específicamente diseñadas para ser aplicadas en situaciones de emergencia o crisis. En: PEJIC, 2001: 1097.

<sup>32</sup> PEJIC, 2001: 1098. De todas formas, el Derecho Internacional Humanitario también busca resguardar, en último término, los derechos humanos tanto de los combatientes como de las víctimas.

<sup>33</sup> FOOD ASSISTANCE CONVENTION, 2012.

<sup>34</sup> FOOD ASSISTANCE CONVENTION, 2012: ARTÍCULO 2 (c) (iii).

<sup>35</sup> FOOD ASSISTANCE CONVENTION, 2012: ARTÍCULO 2 (b) (iii).

<sup>36</sup> FOOD ASSISTANCE CONVENTION, 2012: ARTÍCULO 2 (a) (ii, iii y iv).

<sup>37</sup> FOOD ASSISTANCE CONVENTION, 2012: ARTÍCULO 4.

<sup>38</sup> OCDE, 2021.

decisiones deben tomarse por consenso unánime<sup>39</sup>, lo cual puede dificultar el proceso y dar espacio a bloqueos, tal como ocurre, por ejemplo, en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Un segundo instrumento relevante es la Resolución 2417 de 2018 dictada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la cual se refiere específicamente a la inseguridad alimentaria que se produce en el contexto de conflictos armados y al deber de toda la comunidad internacional y, en especial las partes beligerantes, de respetar el Derecho Internacional Humanitario para evitar situaciones de inseguridad alimentaria que tengan el conflicto como origen<sup>40</sup>. En ese sentido, la Resolución 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”<sup>41</sup>, lo cual permite dar cuenta de las diversas dimensiones que puede alcanzar el conflicto.

A su vez, se reconoce que “los conflictos armados tienen un efecto particular sobre las mujeres y los niños, incluso en cuanto refugiados y desplazados internos, así como sobre otros civiles que pueden ser vulnerables por motivos específicos, entre ellos las personas con discapacidad y las personas de edad”<sup>42</sup>, lo cual da cuenta de un enfoque interseccional, al menos parcialmente, en tanto se subentiende que la ayuda alimentaria que pueda prestarse debe tener en cuenta dichas desigualdades. En el mismo sentido, se destaca “la necesidad de que en la asistencia humanitaria se tengan en cuenta el género y la edad, y que se siga respondiendo a las distintas necesidades de la población, velando por que esas

---

<sup>39</sup> FOOD ASSISTANCE CONVENTION, 2012: ARTÍCULO 7.

<sup>40</sup> CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS, 2018: 2

<sup>41</sup> CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS, 2018: 2

<sup>42</sup> CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS, 2018: 2

necesidades se integren en la respuesta humanitaria<sup>43</sup>, lo cual, si bien no es suficiente (en tanto no considera muchas otras categorías esenciales de vulnerabilidad y discriminación), sí da cuenta de una intención de incorporar la interseccionalidad.

Finalmente, también son relevantes las normas que regulan el Programa Mundial de Alimentos (PMA) de las Naciones Unidas, creado en 1961 por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la Asamblea General de las Naciones Unidas<sup>44</sup>, donde se fijan los objetivos y lineamientos generales del Programa<sup>45</sup>. Sin embargo, en dicho documento no se aborda de ninguna forma el enfoque interseccional al momento de prestar ayuda alimentaria, no obstante, el PMA sí haya podido implementar dicho enfoque en la práctica. No obstante, ello será analizado en la sección relativa a organizaciones internacionales.

Así, es posible detectar que existen deficiencias en el marco normativo actual. Si bien la Convención sobre Ayuda Alimentaria es bastante completa en términos de contenido, incluyendo enfoques de interseccionalidad, ésta no tiene aplicación general, por lo que se genera un vacío importante. Es necesario que se cree un instrumento más general, teniendo en cuenta las consideraciones específicas que requiere la ayuda alimentaria dentro de la ayuda humanitaria. Mientras no exista dicho instrumento, la brecha debe ser subsanada en la práctica por las organizaciones internacionales involucradas.

### **Respuesta desde el derecho internacional: planificación e implementación**

No puede desconocerse que la responsabilidad primaria de garantizar la seguridad alimentaria de su población recae en el respectivo Estado<sup>46</sup>; en ese sentido, cada Estado debe y puede crear su propia normativa e instituciones internas que procuren resguardar la seguridad alimentaria y, en último término, el derecho a una alimentación adecuada<sup>47</sup>. Sin

---

<sup>43</sup> CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS, 2018: 3

<sup>44</sup> PMA, 2021

<sup>45</sup> PMA, 2014

<sup>46</sup> FOOD ASSISTANCE CONVENTION, 2012: PREÁMBULO

<sup>47</sup> FOOD ASSISTANCE CONVENTION, 2012: PREÁMBULO

embargo, también es cierto que, en muchas ocasiones, y por diversas razones, un Estado determinado no está en posición de garantizar la seguridad alimentaria en su territorio, viéndose afectados todos sus habitantes<sup>48</sup>. Estas situaciones pueden verse exacerbadas al momento de producirse una catástrofe natural o desatarse un conflicto armado, ya sea de carácter interno o internacional, lo cual incluso puede hacer que países que en condiciones normales tienen la capacidad de garantizar que toda su población acceda a una alimentación adecuada, no puedan continuar haciéndolo después de una situación de emergencia o una crisis humanitaria<sup>49</sup>.

Por ello, es importante que el sistema internacional, desde sus diversas aristas normativas y con sus distintas organizaciones, pueda proporcionar una respuesta satisfactoria. Habiendo ya revisado los diversos instrumentos normativos que existen para hacer frente a estas situaciones de inseguridad alimentaria y, eventualmente, hambre, que sirven para organizar y planificar teóricamente la forma en que deben ponerse en marcha tanto acciones preventivas (que busquen evitar la situación de inseguridad alimentaria al producirse una situación de emergencia o crisis humanitaria<sup>50</sup>) como reactivas (lo que se conoce típicamente como ayuda humanitaria y, en el caso específico, ayuda alimentaria), también es necesario analizar la forma en que se implementarán dichos programas en situaciones específicas, lo cual trae consigo una dificultad mayor y, para ello, la acción conjunta y coordinada de diversas organizaciones internacionales, en conjunto con el resto de la comunidad internacional, pasa a jugar un rol primordial: son estas agencias quienes, finalmente, deben activar los mecanismos contemplados<sup>51</sup> y ejecutarlos con celeridad y precisión, con el objetivo de efectivamente reducir o terminar con la inseguridad alimentaria de la población afectada.

Por ello, en esta sección se revisará, en primer término, la necesidad de contar con un proyecto robusto que intente evitar que, ante situaciones de emergencia, se genere

---

<sup>48</sup> ELLIOTT, 2015. Esto es especialmente cierto en el caso de países que se encuentran en vías de desarrollo, no teniendo dichos Estados recursos suficientes ni instituciones funcionales para garantizar la seguridad alimentaria de toda su población.

<sup>49</sup> FAO y ESA, 2006

<sup>50</sup> RAFFALLI, 2014

<sup>51</sup> ONU, 2021



inseguridad alimentaria en la población y, a su vez, planes para hacer frente a la inseguridad alimentaria en dicho contexto una vez se ha producido, desde el Derecho Internacional. Posteriormente, se revisarán las organizaciones internacionales que deben estar preparadas para prestar y coordinar la ayuda necesaria en caso de que se requiera acción directa, siendo siempre necesaria una respuesta interagencial para poder evitar que grupos de personas queden sin recibir ayuda efectiva. Finalmente, como eje transversal, se analizará cómo puede garantizarse que todas las acciones, planes y programas, preventivos y reactivos, tengan un enfoque interseccional, justificando su necesidad para resguardar efectivamente la seguridad alimentaria de toda la población afectada.

### **Necesidad de acciones preventivas y reactivas**

En el ámbito de las acciones preventivas, el seguimiento del avance y cumplimiento de cada una de las obligaciones internacionales asumidas por los Estados puede resultar fundamental, y la comunidad internacional, especialmente el Sistema de Naciones Unidas, juega un papel esencial en ello<sup>52</sup>, porque deben y pueden realizar dicho seguimiento, e incluso colaborar con los diversos Estados para que puedan medir más y mejores indicadores que faciliten identificar el panorama actual del progreso en relación con las metas fijadas.

De especial relevancia pueden resultar los Objetivos para el Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, adoptados en la Asamblea General de las Naciones Unidas el día 25 de septiembre de 2015, los cuales reflejan un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, y que también busca fortalecer la paz universal y el acceso a la justicia<sup>53</sup>. Cada uno de estos 17 objetivos incluyen ciertas metas, habiendo 169 metas en total<sup>54</sup>. Además, cada uno de los objetivos y sus respectivas metas es resguardado por una agencia específica del Sistema de Naciones Unidas, y la Comisión de Estadística de Naciones Unidas acordó el establecimiento de un Grupo Interinstitucional de Expertos, quienes

---

<sup>52</sup> UN WATER, 2021

<sup>53</sup> ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, 2015

<sup>54</sup> ONU, 2015

elaboraron diversos indicadores para la medición de los avances en la consecución de los 17 objetivos de desarrollos sostenible<sup>55</sup>.

Así, entonces, la Organización Internacional pertinente puede contribuir, en primer lugar, a que el Estado en cuestión mida los indicadores en los instrumentos nacionales pertinentes que utilicen para caracterizar a la población y su situación a nivel país<sup>56</sup>, para poder generar estadísticas fiables que, posteriormente, sirvan para medir el progreso hacia las metas ya fijadas<sup>57</sup>. En segundo lugar, las organizaciones internacionales, gracias a sus equipos especializados de sus respectivas Oficinas de Estadística, pueden realizar un análisis acucioso de las cifras recopiladas, que servirán para detectar las falencias y fortalezas y así implementara políticas públicas efectivas para corregir los aspectos que sean necesarios<sup>58</sup>. Pero las organizaciones internacionales también podrán llamar la atención de los gobiernos y realizar las recomendaciones pertinentes en las áreas en que identifiquen mayores debilidades<sup>59</sup>, realizando esta labor incluso a escala global, cuando, gracias a las cifras recopiladas, identifiquen problemas o errores en una escala generalizada<sup>60</sup>: esto es parte de su deber institucional, y cuentan con la capacidad institucional para hacerlo.

En el caso específico de que trata este trabajo, esto es, la protección de la seguridad alimentaria en tiempos de emergencia o crisis humanitarias, los ODS 2 (Hambre Cero)<sup>61</sup>, 6 (Agua Limpia y Saneamiento)<sup>62</sup>, 11 (Ciudades y Comunidades Sostenibles)<sup>63</sup>, 12 (Producción y Consumo Responsable)<sup>64</sup> y 16 (Paz, Justicia e Instituciones Sólidas)<sup>65</sup> son

---

<sup>55</sup> CIDOB, 2015

<sup>56</sup> ITU-D, 2019

<sup>57</sup> UN STATS, 2021

<sup>58</sup> CEPAL, 2012

<sup>59</sup> BARCELONA CENTRE FOR INTERNATIONAL AFFAIRS, 2015

<sup>60</sup> Las organizaciones internacionales pueden, por ejemplo, organizar diversos eventos internacionales -sin importar su formato específico- donde se reúnan representantes de diversos países y se discutan medidas para hacer frente a dichas situaciones insatisfactorias que están atentando contra la consecución de las metas y, en último término, de los ODS, pudiendo incluso adoptar compromisos si se cuenta con el apoyo suficiente, presentando directrices, compartiendo buenas prácticas, entre otros.

<sup>61</sup> ONU, 2021 (A)

<sup>62</sup> ONU, 2021 (B)

<sup>63</sup> ONU, 2021 (C)

<sup>64</sup> ONU, 2021 (D)

<sup>65</sup> ONU, 2021 (E)

especialmente relevantes, teniendo siempre presentes, por cierto, los temas transversales que cruzan todos los ODS.

Más allá de la obvia relación con el ODS 2, la mejor manera de prevenir la inseguridad alimentaria, incluso en tiempos de emergencias o crisis humanitarias, es, por una parte, creando sistemas alimentarios sostenibles<sup>66</sup> en tanto son más resilientes y, por otra parte, planes específicos de acción que permitan al Estado responder de forma efectiva cuando se produzcan *shocks* que afecten cualquiera de las aristas del sistema alimentario, para subsanar los problemas que se produzcan. Para lograr ambos objetivos, se requiere, por una parte, la creación de ciudades sostenibles (que permitan y promuevan la implementación de sistemas alimentarios sostenibles)<sup>67</sup>, y la producción, distribución y consumo responsable por parte de toda la comunidad, resguardando la equidad social y las generaciones futuras<sup>68</sup>. A su vez, se requieren instituciones eficientes que no se desintegren en momentos de emergencias y crisis humanitarias<sup>69</sup>, sino que puedan mantenerse operativas para garantizar la seguridad alimentaria incluso ante la falta o destrucción de los sistemas alimentarios sostenibles.

Ahora bien, cuando no se hubieren tomado medidas preventivas, o las medidas preventivas adoptadas no hubiesen dado los resultados esperados, produciéndose de igual manera una situación de inseguridad alimentaria en situaciones de emergencia o crisis humanitarias, es importante que, en primer lugar, el país o países respectivos tengan un plan para hacer frente a esta situación (lo cual, nuevamente, guarda una relación intrínseca con el ODS 16, en tanto se requiere que las instituciones estatales se mantengan operativas para proteger la seguridad alimentaria), siendo aplicable lo ya dicho respecto a las acciones preventivas, por cuanto, en caso de detectarse brechas importantes en relación con las metas de este objetivo, es esencial que las organizaciones internacionales puedan detectarlo de forma oportuna y llamar la atención al Estado en cuestión para que pueda resolver ese problema a la brevedad, pudiendo incluso recibir apoyo desde la comunidad internacional.

---

<sup>66</sup> CAPONE *et. al.*, 2014

<sup>67</sup> DONALD, 2008

<sup>68</sup> FAO e INRAE, 2021

<sup>69</sup> THE WORLD BANK, 2020

No obstante, el marco normativo internacional, ya sea desde el Derecho Internacional Humanitario, desde el Derecho Internacional de los Derechos Humanos<sup>70</sup> o cualquier otra rama, debe contemplar lineamientos para las diversas acciones, planes y programas que permitan garantizar la seguridad alimentaria en situaciones de crisis y emergencia, a través de ayuda alimentaria (que se enmarca en una noción más general, esto es, la ayuda humanitaria<sup>71</sup>). Como ya se mencionó anteriormente, un conflicto armado presentará un desafío especial al momento de proporcionar y mantener la ayuda humanitaria en general, porque, en primer lugar, el acceso a la totalidad de la población afectada puede ser muy complejo, entendiendo que en los conflictos actuales hay diversos bandos que son difíciles de distinguir entre sí<sup>72</sup> y, en segundo lugar, porque, muchas veces, quienes controlan el acceso al territorio ven en la ayuda humanitaria que proporciona la comunidad internacional una amenaza contra la soberanía<sup>73</sup>, aunque esto no es exclusivo de situaciones de conflicto armado, sino que también puede darse en casos de catástrofes naturales<sup>74</sup>.

Por lo anterior, es necesario, además de contar con instrumentos normativos eficaces y pertinentes que se hagan cargo de entregar estos lineamientos, asegurarse de socializar dichos instrumentos entre los diferentes países, incluyendo no sólo a los gobiernos (incluyendo al gobierno federal y los diferentes gobiernos estatales, según corresponda) sino también a los grupos beligerantes que controlen o puedan potencialmente controlar diversas zonas del territorio en cuestión<sup>75</sup>, para evitar cualquier posible bloqueo de la ayuda alimentaria y humanitaria en general. Esto permitirá que la implementación de la respuesta sea expedita.

Igualmente, cuando la necesidad de prestar ayuda humanitaria sea inminente, es necesario, por un lado, que quienes llegan la coordinación y organización política de la estrategia específica tengan buenas capacidades diplomáticas, para facilitar las negociaciones que sean necesarias entre los diversos gobiernos que puedan prestar ayuda, diversas

---

<sup>70</sup> PEJIC, 2001: 1997

<sup>71</sup> BORTON *et. al.*, 1996

<sup>72</sup> SCHWENDIMANN, 2011

<sup>73</sup> SCHWENDIMANN, 2011: 994

<sup>74</sup> El caso más conocido es el de Myanmar en 2008. Véase en: DANY, 2013

<sup>75</sup> Por ejemplo, véase el caso de Yemen: HUMAN RIGHTS WATCH, 2020

organizaciones que se dedican a la ayuda humanitaria, y el o los gobiernos que se encuentren en el territorio en que se requiere la intervención<sup>76</sup>. Por su parte, el equipo que se dedique a proporcionar ayuda en terreno igualmente debe encontrarse preparado para negociar y, especialmente, para explicar su labor y recibir información y solicitudes de las personas afectadas. Para ello, resulta esencial que tanto en los escalafones más altos, como en los que realizan las labores en terreno, incluyan personas que, por una parte, tengan cercanía cultural, religiosa y lingüística con quienes están ayudando y, por otra parte, sean capaces de mantener la diversidad (lo cual puede resultar especialmente relevante en cuanto al género, debiendo haber equidad de género en los equipos de forma que el plan no genere ni mantenga brechas de género<sup>77</sup>).

Finalmente, y refiriéndose a la ayuda alimentaria en términos específicos, se requiere, en primer lugar, que se actúe de forma rápida y temprana para prevenir situaciones de inseguridad alimentaria y hambre<sup>78</sup>. En segundo lugar, se requiere la protección de infraestructura clave para mantener la producción y distribución de alimentos<sup>79</sup>, ya sea que puedan seguir produciéndose del país, o que lleguen desde el exterior. Finalmente, se requiere también que la ayuda entregada sea suficiente, tanto en cantidad como en calidad, culturalmente aceptable y constante (mientras sea necesario), para garantizar la seguridad alimentaria de toda la población<sup>80</sup>.

### **¿Qué organizaciones internacionales deben entregar una respuesta?**

Resulta necesario partir haciendo referencia a los diferentes organismos del Sistema de Naciones Unidas (SNU), en tanto son las organizaciones internacionales más importantes, con mayor participación y experiencia en el plano internacional. Y, dentro del SNU, la organización humanitaria líder en la entrega de ayuda alimentaria para situaciones de

---

<sup>76</sup> HARROFF-TAVEL, 2005

<sup>77</sup> FAO, ABC y SEAD, 2017: 20

<sup>78</sup> ICRC, 2021

<sup>79</sup> ICRC, 2021

<sup>80</sup> ARONSON, 2014

emergencia y crisis humanitarias es el Programa Mundial de Alimentos<sup>81</sup> (PMA, por sus siglas en inglés).

El PMA se creó en 1961, impulsado por FAO y la Asamblea General de las Naciones Unidas y, en principio, se suponía que tendría una duración limitada, de tan solo tres años<sup>82</sup>. Sin embargo, hubo diversas catástrofes naturales inmediatamente después de su creación, en las cuales la organización respondió de forma exitosa y oportuna<sup>83</sup>, iniciando incluso labores en el marco de planes de rehabilitación<sup>84</sup>, por lo que, en 1965, se decide que el PMA a formar parte del SNU de forma definitiva, y se extendería “mientras la ayuda alimentaria multilateral sea posible y deseable”<sup>85</sup>.

Esta Organización, que se dedica a prestar la ayuda alimentaria en terreno, comprende la importancia de la coordinación entre los distintos actores de la comunidad internacional para cumplir su objetivo<sup>86</sup> y, por lo mismo, entiende, como parte esencial de su labor, el trabajo multilateral: esta coordinación y trabajo en conjunto ha sido clave para el éxito<sup>87</sup>, especialmente si se considera que el PMA requiere donaciones y apoyo económico y material de los diversos países que estén en situación de prestarlo<sup>88</sup>, para posteriormente movilizar todo su aparato institucional y redirigir los recursos necesarios para los territorios que necesiten ayuda<sup>89</sup>.

Así, el éxito del PMA, que lo llevó incluso a ser galardonado con el Nobel de la Paz en 2020<sup>90</sup>, se debe en parte importante a la comprensión que ha tenido de su rol institucional:

---

<sup>81</sup> PMA, 2021 (A)

<sup>82</sup> MOHAMMED, 2013

<sup>83</sup> PMA, 2021

<sup>84</sup> PMA, 2021

<sup>85</sup> ONU, 2020

<sup>86</sup> PMA, 2021

<sup>87</sup> PMA, 2021. Piénsese, por ejemplo, en la ayuda que requirió África Occidental en la década del 70' para enfrentar la hambruna, donde el PMA logró coordinar a más de 12 países y sus respectivas fuerzas aéreas para que pudiesen colaborar con ayuda desde el aire. Igualmente, en 1989, el PMA lideró, junto a UNICEF, un consorcio que reunía diversas agencias de las Naciones Unidas y fundaciones de caridad, las cuales llevaron a cabo la mayor operación de ayuda alimentaria en la historia, hasta el día de hoy. Esto da cuenta de la importancia de actuar en conjunto y coordinadamente con otros actores claves.

<sup>88</sup> PMA, 2021 (B)

<sup>89</sup> PMA, 2021 (C)

<sup>90</sup> ONU, 2020 (A)

el PMA no nació para actuar en soledad, sino que debe necesariamente facilitar la acción conjunta, coordinando a la mayor cantidad de actores posibles, para dar una respuesta eficaz y oportuna para quienes lo necesitan. La posibilidad de articular estas respuestas con la mayor cantidad de actores posibles, a su vez, permite una amplia representación de visiones, procurando que exista diversidad en sus equipos de trabajo, con el objetivo de entregar ayuda alimentaria que, en definitiva, permita garantizar la seguridad alimentaria y el derecho a una alimentación adecuada. Y si bien se han visto enfrentados a desafíos importantes durante el último tiempo (entre ellos, la falta de financiamiento<sup>91</sup>), han podido sortearlos por su capacidad de trabajo en conjunto con los demás actores del sistema internacional.

Además, vale mencionar que, dentro de las Naciones Unidas, la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, creada en 1999<sup>92</sup>, también desempeña un rol esencial, en tanto promueve la protección de los civiles mediante el apoyo al mandato del Coordinador del Socorro de Emergencia, mediante, entre otras cosas, la presentación de informes, la realización de estudios sobre la situación de civiles en un conflicto determinado, entre otras<sup>93</sup>. Esta Oficina es relevante por cuanto su misma denominación da cuenta de la importancia de la coordinación al momento de prestar ayuda en situaciones de emergencia o crisis humanitarias, pero si bien ha habido un progreso en términos normativos, ese progreso no siempre se ha traducido en actividades de protección sobre el terreno más eficaces y mejor coordinadas<sup>94</sup>, siendo uno de los principales retos de esta agencia el mejorar el acceso humanitario<sup>95</sup>.

Por otra parte, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) también juega un papel importante, aunque no de la misma forma que el PMA. En ese sentido, las labores que puede cumplir ACNUDH guardan relación, por una parte, con la capacidad de realizar “llamados de atención” a la comunidad internacional toda

---

<sup>91</sup> Así, por ejemplo, en septiembre de 2021, aún se necesitan alrededor de 200 millones de dólares para prestar la ayuda alimentaria necesaria para Afganistán. Véase: PMA, 2021 (D).

<sup>92</sup> ONU, 2021 (F)

<sup>93</sup> ONU, 2021 (F)

<sup>94</sup> ONU, 2021 (F)

<sup>95</sup> ONU, 2021 (F)

sobre una situación determinada que pone en peligro los Derechos Humanos<sup>96</sup> (entre ellos, el derecho a la alimentación adecuada, que se encuentra íntimamente ligado al resguardo de la seguridad alimentaria)<sup>97</sup> y, por otra parte, asegurarse de que todos los programas de las Naciones Unidas, incluidos los que busquen resguardar la seguridad alimentaria en contextos de emergencia o crisis humanitarias, integren una perspectiva de Derechos Humanos<sup>98</sup>. Gracias a estas dos funciones, ACNUDH puede y debe jugar un rol esencial al momento de fomentar una perspectiva interseccional en las respuestas de ayuda alimentaria que se den desde la comunidad internacional con el objetivo de garantizar la seguridad alimentaria de forma integral. Finalmente, vale decir que ACNUDH puede participar, como agencia de las Naciones Unidas, en las operaciones que lleve adelante el PMA.

Igualmente, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés) juega un rol esencial, *ex ante* y *ex post*. El principal objetivo de la FAO es “lograr la seguridad alimentaria para todos, y al mismo tiempo garantizar el acceso regular a alimentos suficientes y de buena calidad para llevar una vida activa y sana”<sup>99</sup>, para lo cual trabaja con más de 190 Estados y en más de 130 países<sup>100</sup>, lo cual da cuenta de un amplio despliegue territorial que será esencial tanto en el monitoreo de la situación alimentaria de un país determinado (debiendo llamar la atención sobre posibles riesgos que identifique, especialmente antes de que ocurra una situación de emergencia o crisis humanitaria), como para realizar un diagnóstico de primera mano en una situación de emergencia o crisis humanitaria, y para movilizar ayuda de forma urgente. Asimismo, entendiendo que FAO se encuentra encargado de resguardar el ODS 2<sup>101</sup>, y gracias a su *expertise* en temas de seguridad alimentaria y derecho a la alimentación adecuada, su colaboración con los programas del PMA resulta esencial para dar una respuesta eficaz y completa.

---

<sup>96</sup> OHCHR, 2021

<sup>97</sup> OHCHR, 2021

<sup>98</sup> OHCHR, 2021

<sup>99</sup> FAO, 2021

<sup>100</sup> FAO, 2021

<sup>101</sup> FAO, 2021 (A)



Y, cerrando el panorama de agencias del SNU, se encuentra la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR, por sus siglas en inglés), cuyo principal objetivo es salvaguardar los derechos y el bienestar de las personas que se han visto obligadas a desplazarse<sup>102</sup>. En ese sentido, es menester recordar que las situaciones de emergencia y las crisis humanitarias obligan a muchas personas a huir de sus hogares<sup>103</sup>, quedando estas personas en una especial situación de vulnerabilidad e, igualmente, expuestas a la inseguridad alimentaria<sup>104</sup>. Por ello, ACNUR reconoce el vínculo que existe entre los desplazamientos forzados de personas y la inseguridad alimentaria y el hambre<sup>105</sup>, buscando resguardar la seguridad alimentaria de todas las personas refugiadas alrededor del mundo, tanto a través de financiamiento estratégico como a través de su cooperación en los programas del PMA<sup>106</sup>. Además, ACNUR, teniendo presente la condición de especial vulnerabilidad de los refugiados, puede colaborar en la incorporación del enfoque interseccional necesario de dichos programas.

También será necesaria la participación del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en inglés) o la Organización Mundial de la Salud (OMS) en los programas que lleve adelante el PMA<sup>107</sup>.

Finalmente, cabe recordar que cada vez hay más actores internacionales que buscan prestar ayuda humanitaria y, específicamente, ayuda alimentaria<sup>108</sup>, tales como organizaciones regionales<sup>109</sup>, como la Unión Europea a través del programa de Operaciones de Protección Civil y Ayuda Humanitaria<sup>110</sup>, estatales, como Estados Unidos a través de su Agencia para el Desarrollo Internacional<sup>111</sup>, diversas Organizaciones No Gubernamentales (ONG), como la ONG “*Food for the Hungry*” e, incluso, personas naturales que realizan

---

<sup>102</sup> UNHCR, 2021

<sup>103</sup> MARTIN, WEERASINGHE y TAYLOR, 2014

<sup>104</sup> HADLEY, PATIL y NAHAYO, 2010

<sup>105</sup> UNHCR, 2021 (A)

<sup>106</sup> UNHCR, 2021 (A)

<sup>107</sup> SASSOLI, 2019: 102

<sup>108</sup> SCHWENDIMANN, 2011: 994

<sup>109</sup> SASSOLI, 2019: 102

<sup>110</sup> ECHO, 2021

<sup>111</sup> USAID, 2021

amplias donaciones en forma de ayuda humanitaria. Por eso, la coordinación, que permita evitar la duplicidad de esfuerzos, es cada vez más compleja, siendo ella necesaria para una respuesta efectiva, lo que implica que las agencias del SNU deban tener, como responsabilidad primordial, la tarea de coordinar toda la ayuda que se desee prestar por parte de la comunidad internacional.

### **Necesidad de una respuesta con enfoque interseccional**

El aspecto cultural al hablar de seguridad alimentaria o derecho a una alimentación adecuada muchas veces es omitido<sup>112</sup>, y ciertamente no ha sido lo suficientemente resaltado cuando consideramos la seguridad alimentaria en situaciones de crisis o emergencia, probablemente por cuanto se considere que, en situaciones de catástrofe, lo importante es simplemente impedir el hambre, a cualquier costo. En ese sentido, por ejemplo, el Banco Mundial señala que hay seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen acceso constante a una alimentación que les permita tener una vida sana y saludable<sup>113</sup>. Sin embargo, el ignorar dicha faceta de la seguridad alimentaria muchas veces puede producir, precisamente, inseguridad alimentaria, evitando que programas que pudiesen haber resultado efectivos para evitar dicha situación, no sean exitosos<sup>114</sup>.

Así, cuando hablamos de seguridad alimentaria en el mundo, la disponibilidad de alimentos ya no es el único problema al que nos enfrentamos: existen una serie de aspectos locales y globales influidos por la cultura (junto con la religión y las creencias o principios) que transforman las costumbres alimentarias y los paradigmas asociados<sup>115</sup>. Esto quiere decir que cuando nos enfrentamos a diversas situaciones de emergencias o crisis humanitarias, no basta con que exista disponibilidad de comida, ni tampoco que ella sea suficiente, sino que también debe ser aceptable y nutritiva para el grupo de personas que se considera

---

<sup>112</sup> BRIONES, COCKX y SWINNEN, 2017: 1

<sup>113</sup> MAXWELL *et. al.*, 2008

<sup>114</sup> Piénsese, por ejemplo, en las denuncias ciudadanas de personas afganas que esperaban a las afueras del aeropuerto de Kabul para salir del país después de que los talibanes tomaran el control de la ciudad, donde señalaron que fuerzas armadas estadounidenses les entregaban comida que contenía cerdo, alimento que no pueden comer por motivos religiosos. Véase: GEONEWS, 2021

<sup>115</sup> LÓPEZ, 2010

como objetivo-beneficiaria, considerando diversos aspectos como la religión a la que pertenecen, el género y la edad de dichas personas, su cultura específica, etc.

Lo anterior es cierto cada vez que nos referimos a la seguridad alimentaria, no obstante, en un contexto de crisis humanitaria o emergencia, el efecto de los *shocks* a cualquiera de los aspectos de la seguridad alimentaria se vuelve mucho más importante<sup>116</sup>, por lo que es importante dar una respuesta integral, esto es, que pueda hacerse cargo de todas las aristas necesarias para mantener la seguridad alimentaria. Y para ello, los planes que ayuda alimentaria deben encontrar un balance entre rapidez, simplicidad y capacidad de mitigar riesgos, por una parte, y capacidad para lograr ser efectivos<sup>117</sup>, reduciendo las brechas de exclusión y utilizando criterios de planificación que optimicen la intervención teniendo sensibilidad (esto es, que aquellos que sean elegibles para recibir ayuda alimentaria no sean excluidos<sup>118</sup>), factibilidad (esto es, que aquellos que no se pueden considerar elegibles sean debidamente excluidos<sup>119</sup>) y especificidad (esto es, asegurarse de reconocer las características necesarias de la población en términos de alimentación, teniendo en cuenta que la ayuda alimentaria sea política, social y culturalmente aceptable, así como prácticamente manejable, en el contexto dado<sup>120</sup>).

Hay ejemplos relevantes de planes que cuentan con esta perspectiva integrada al momento de planificar e implementar estrategias de ayuda alimentaria en contextos de crisis. Así, por ejemplo, cuando los ejércitos de Estados Unidos y Gran Bretaña entraron a Afganistán en 2001, hicieron planes de ayuda alimentaria (y humanitaria), arrojando paquetes de alimentos vía aérea para la población afgana<sup>121</sup>, que se encontraba en una situación muy grave de inseguridad alimentaria en ese momento<sup>122</sup>. Al momento de diseñar los planes específicos de ayuda alimentaria, la Agencia de Ayuda Humanitaria de los Estados Unidos

---

<sup>116</sup> MAXWELL *et. al.*, 2008: 11

<sup>117</sup> COMISIÓN EUROPEA, 2013

<sup>118</sup> MAXWELL *et. al.*, 2008: 71

<sup>119</sup> MAXWELL *et. al.*, 2008: 71

<sup>120</sup> MAXWELL *et. al.*, 2008: 71

<sup>121</sup> GAMERMAN, 2001

<sup>122</sup> PMA, 2001. A pesar de la ayuda entregada, la situación de Afganistán no ha logrado superarse en 20 años, y actualmente, según datos del PMA en 2021, Afganistán sigue siendo el país con mayor porcentaje de su población en situación de inseguridad alimentaria y hambre en el mundo.

(USAID) señalaba que todos los paquetes de alimentos incluyeran alimentos nutritivos tales como verduras o frutos secos, y proteínas vegetales, procurando garantizar una dieta vegetariana que no contraviniese las reglas alimentarias que prescribe el islam<sup>123</sup>. Este es un buen ejemplo de un plan de ayuda alimentaria que puede proteger la seguridad alimentaria de forma efectiva e integral, siendo un aspecto necesario para considerar que se ha realizado con perspectiva interseccional.

Por otro lado, también es importante tener en cuenta el género y la edad al momento de entregar ayuda alimentaria, no sólo por un tema cultural, sino, principalmente, porque lo que podemos entender por una alimentación nutritiva puede variar según la edad y el género<sup>124</sup>, especialmente si consideramos a las mujeres que se encuentran embarazadas o en período de lactancia<sup>125</sup>. También la alimentación de los niños, niñas y adolescentes debe tener componentes nutricionales distintos. A diferencia de los aspectos religiosos y culturales, este aspecto se encuentra reconocido de forma más generalizada, y hay importantes lineamientos sobre el tema en estatutos y otros instrumentos tanto globales como regionales<sup>126</sup>.

Por todo lo anterior, es necesario que estos diversos aspectos de la seguridad alimentaria sean abordados al momento de entregar ayuda alimentaria (esto es, tanto al hacer la planificación, la implementación y la evaluación), para lo cual una perspectiva interseccional resulta clave: no basta con considerar estos elementos por separado, sino que deben ser integrados y cohesionados de forma tal que la ayuda alimentaria exitosamente prevenga, revierta o disminuya la inseguridad alimentaria. Así, por ejemplo, resultará necesario identificar de forma correcta a la población beneficiaria en términos generales (considerando a la población a la que se dirige como grupo, identificando, por ejemplo, la religión mayoritaria en la zona en que se quiere distribuir ayuda alimentaria, su cultura, su etnia, entre otros<sup>127</sup>) y en términos particulares (intentar identificar rangos etarios, género, entre

---

<sup>123</sup> ABC NEWS, 2001

<sup>124</sup> IVERS y CULLEN, 2011

<sup>125</sup> MAXWELL *et. al.*, 2008: 67

<sup>126</sup> Por ejemplo, la Convención de Ayuda Alimentaria o los lineamientos de las Operaciones de la Unión Europea para la Protección Civil y la Ayuda Humanitaria.

<sup>127</sup> IASC, 2014

otros<sup>128</sup>). Esto nuevamente revela la necesidad de contar con datos desagregados y actualizados para la elaboración de estas estrategias, al igual que el resto de las políticas públicas.

No obstante, puede ocurrir que no existan tales datos, o ellos no sean suficientes en calidad o cantidad, y ello no puede implicar que, necesariamente, la intervención resulte trunca. Para que los planes y estrategias de ayuda humanitaria tengan éxito, se requiere -sin importar la existencia de datos suficientes o no- que el equipo que participe en el diseño del plan, en su implementación y en su monitoreo y evaluación sea diverso, por una parte, y tenga cercanía con el territorio en el que se entregara la ayuda humanitaria<sup>129</sup>. La diversidad es importante porque permitirá identificar aspectos en la población que podrían ser pasados por alto si se cuenta con un equipo de trabajo homogéneo, y el vínculo de al menos parte del equipo de trabajo con la zona y la población objetivo permitirá identificar ciertos aspectos de la estrategia que puedan resultar contraproducentes al no tener otras personas del equipo conocimiento sobre tales aspectos.

Por ello, las organizaciones internacionales deben aprovechar la ventaja comparativa que tienen al momento de realizar estos planes: estas ya trabajan con equipos humanos altamente heterogéneos, de distintos territorios, con distintas especialidades técnicas, y muchas de ellas tienen, en su composición orgánica, iniciativas de paridad<sup>130</sup>. Si la organización internacional no se encuentra en la posición de entregar ayuda en forma directa, debe utilizar su poder de coordinación entre distintos actores relevantes, asegurándose también de permitir esa heterogeneidad en el equipo para posibilitar o facilitar una respuesta de ayuda alimentaria exitosa. Finalmente, también resulta esencial que los instrumentos internacionales puedan promover, por una parte, el enfoque interseccional al momento de prestar ayuda humanitaria y, específicamente, ayuda alimentaria y, por otra parte, enfatizar en la coordinación que se requiere, por parte de la comunidad internacional,

---

<sup>128</sup> IASC, 2014: 2

<sup>129</sup> UNHCR INNOVATION SERVICES, 2019

<sup>130</sup> ONU, 2021 (G)

al momento de prestar ayuda en situaciones de emergencia o crisis: esto permitirá salvar vidas de miles de personas que, de otra forma, se quedarían atrás.

## **Reflexiones finales**

Este trabajo buscaba dar cuenta de la necesidad de incorporar un enfoque interseccional el momento de prestar ayuda alimentaria que contribuya a proteger la seguridad alimentaria en tiempos de emergencias o crisis humanitaria, enfoque interseccional que debe incorporarse en todo el ciclo de ayuda (planificación, implementación y evaluación) para poder proporcionar una respuesta que sea exitosa en tanto garantice la seguridad alimentaria para todas las personas afectadas, teniendo en cuenta una noción amplia de seguridad alimentaria que incluya, necesariamente, aspectos culturales y nutricionales diferenciados según las personas a quienes se dirige dicha ayuda.

Para lograr lo anterior, se propone que el Derecho Internacional es clave, por cuanto los instrumentos normativos, como convenciones o tratados internacionales, pueden servir para aunar visiones entre diversos países y crear organizaciones internacionales, entendiendo que la ayuda alimentaria, al igual que el resto de la ayuda humanitaria, es entregada de forma más eficiente y eficaz a través de coaliciones internacionales, por cuanto suelen ser planes de gran escala, y son muy pocos los países que cuentan con la capacidad para realizar dichas operaciones por sí solos.

Pero, por otra parte, también resultan esenciales las organizaciones internacionales, no sólo en sus aspectos formales, sino también en sus aspectos de hecho: gracias a su trabajo prolongado y su cultura organizacional, estas organizaciones, especialmente aquellas que forman parte del SNU, son las que se encuentran en mejor posición para dar una respuesta satisfactoria que permita garantizar la seguridad alimentaria de la población en situaciones de emergencia o crisis, porque tienen la capacidad de coordinar de forma rápida y efectiva a diversos actores relevantes de la comunidad internacional (incluyendo diversas ONG y personas del sector privado) en tanto ya cuentan con una plataforma para ello. Además, cuentan con un equipo de trabajo heterogéneo el cual ya debiese estar sensibilizado en

asuntos de interseccionalidad, los cuales podrán detectar ciertas deficiencias en que se estuviese incurriendo y que estuviesen afectando la protección de la seguridad alimentaria de cierta parte de la población.

En ese sentido, se realizó una revisión tanto de los instrumentos normativos internacionales existentes, dándose cuenta de que, si bien algunos incorporan enfoques que permiten considerar que, al menos parcialmente, se incluye un enfoque interseccional, estos son insuficientes ya sea por su contenido o porque se circunscriben únicamente en contextos regionales, faltando una vocación universal, más allá de que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas haya llamado la atención sobre diversos aspectos de la ayuda alimentaria y la seguridad alimentaria en tiempos de emergencia o crisis.

Igualmente, se revisaron los diversos actores internacionales que juegan un rol al momento de proporcionar ayuda alimentaria en contextos de crisis, profundizando en aquellos que pertenecen al SNU, por las razones ya indicadas, con el objetivo de ver sus fortalezas y debilidades, e identificar las diversas ayudas que pueden proporcionar en diversos ámbitos, entendiendo que existe un espíritu de complementariedad en el sistema de ayuda humanitaria y también, específicamente, de ayuda y seguridad alimentaria.

Finalmente, se presenta el enfoque específico de la interseccionalidad, haciendo énfasis en aspectos religiosos, culturales, de género y etarios. Se da cuenta de que, en muchas ocasiones, y especialmente en situaciones de emergencia o crisis, no se presta suficiente atención a los aspectos religiosos y culturales de seguridad alimentaria, y ello ocurre aún menos al momento de analizar la ayuda alimentaria que se proporciona en tiempos de crisis, lo cual es sumamente riesgoso porque puede implicar el fracaso de dichos planes. A su vez, también se enfatiza en la necesidad de tener en cuenta aspectos nutricionales diferenciados por género (especialmente en el caso de mujeres embarazadas y en período de lactancia) y rango etario al momento de proporcionar ayuda alimentaria que busque proteger la seguridad alimentaria de quienes habiten un determinado territorio. Esto es parte de un enfoque interseccional que debe ser incorporado en las diversas estrategias, y se presentan ejemplos de que ello es posible y ha sido puesto en práctica, considerando que

el incorporar dicho enfoque es la única forma de dar una respuesta exitosa y que incluya en forma equitativa a todos y todas quienes se han visto afectados por una emergencia o crisis humanitaria.

### Referencias bibliográficas

- ABC NEWS (2001) “Why U.S. Is Dropping Food In Afghanistan”: <https://abcnews.go.com/GMA/story?id=126675&page=1> [Accessed 22 de septiembre de 2021]
- ACNUDH INNOVATION SERVICES (2019) “How to Design for Diverse and Gender Inclusive Humanitarian Organizations”: <https://medium.com/bending-the-arc/how-to-design-for-diverse-and-gender-inclusive-humanitarian-organizations-96db715b5554> [Accessed 22/September/2021]
- ACNUDH (2021) “What we do: an overview”: <https://www.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/WhatWeDo.aspx> [Accessed 22/September/2021]
- ACNUDH (2021A) “Nutrition and Food Security”: <https://www.unhcr.org/nutrition-and-food-security.html> [Accessed 22/September/2021]
- ACNUR (2021) “Who we help”: <https://www.unhcr.org/who-we-help.html> [Accessed 22/September/2021]
- ARONSON, R. (2014), “Eating in Crisis: Culturally Appropriate Food and the Local Food Movement in the Lives of Domestic Violence Survivors”, *UVM Honors College Senior Theses*, vol. 21, n° 1, 92p.



- ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS (2015), *A/RES/70/1*, 21 de octubre.
  
- BANCO MUNDIAL (2020), “Peace, Justice and Strong Institutions: The essential role of resilient and responsive institutions”: <https://datatopics.worldbank.org/sdgatlas/goal-16-peace-justice-and-strong-institutions/> [Accessed 21/September/2021]
  
- BHATIA, R. and THORNE-LYMAN, A. (2003) “Food aid in emergencies and public health nutrition”, *Forum of Nutrition*, vol. 56, n° 4, pp. 391-394
  
- BRIONES ALONSO, E., COCKX, L. and SWINNEN, J. (2017) *Culture and Food Security*, LICOS Centre for Institutions and Economic Performance, Brussels.
  
- BORTON, J., BRUSSET, E. and HALLAM, A. (1996) “Humanitarian Aid and Effects”, STEERING COMMITTEE OF THE JOINT EVALUATION OF EMERGENCY ASSISTANCE, *The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience to Rwanda*, Copenhagen.
  
- CAPONE, R., EL BILALI, H., DEBS, P., CARDONE, G. y DRIOUECH, N. (2014) “Food System Sustainability and Food Security: Connecting the Dots”, *Journal of Food Security*, vol. 2, n° 1, pp. 13-22
  
- CEPAL (2012) “Estadísticas fiables y oportunas son indispensables para diseñar políticas públicas frente a crisis”: <https://www.cepal.org/es/comunicados/estadisticas-fiables-oportunas-son-indispensables-disenar-politicas-publicas-frente> [Consultado el 21 de septiembre de 2021]

- CEPAL (2018) *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible Una oportunidad para América Latina y el Caribe*, Publicaciones de Naciones Unidas, Santiago.
  
- CEPAL (2019) “ODS 2: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible en América Latina y el Caribe”:  
[https://www.cepal.org/sites/default/files/static/files/ods2\\_c1900729\\_press\\_1.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/static/files/ods2_c1900729_press_1.pdf)  
 [Consultado el 19 de septiembre de 2021]
  
- CIDOB (2015) “El sistema de medición y seguimiento de los ODS”:  
[https://www.cidob.org/es/publicaciones/documentacion/dossiers/dossier\\_ods\\_2015\\_2030/objetivos\\_de\\_desarrollo\\_sostenible\\_la\\_agenda\\_2030\\_del\\_compromiso\\_a\\_la\\_practica/el\\_sistema\\_de\\_medicion\\_y\\_seguimiento\\_de\\_los\\_ods](https://www.cidob.org/es/publicaciones/documentacion/dossiers/dossier_ods_2015_2030/objetivos_de_desarrollo_sostenible_la_agenda_2030_del_compromiso_a_la_practica/el_sistema_de_medicion_y_seguimiento_de_los_ods) [Consultado el 21 de septiembre de 2021]
  
- CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS (2018), *S/RES/2417*, 24 de mayo.
  
- DANY, Ch. (2013) *Why is Humanitarian Aid Rejected? Comparing the Motives of Democratic and Autocratic States*, ECPR General Conference, Bordeaux, September: <https://ecpr.eu/Events/Event/PaperDetails/3291> [Accessed 21/September/2021]
  
- DONALD, B. (2008) “Food Systems Planning and Sustainable Cities and Regions: The Role of the Firm in Sustainable Food Capitalism”, *Regional Studies*, vol. 42, n° 9, pp. 1251-1262
  
- ECHO (2013) *Humanitarian Food Assistance: From Food Aid to Food Assistance*, Comisión Europea, Bruselas.

- ECHO (2021) “About European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations”: [https://ec.europa.eu/echo/who/about-echo\\_en](https://ec.europa.eu/echo/who/about-echo_en) [Accessed 22/September/2021]
- EIDE, A. (2000) “El derecho humano a una alimentación adecuada y a no padecer hambre” en FAO, *Derecho a la Alimentación en la Teoría y en la Práctica*, FAO, Roma.
- ELLIOT, K. (2015) “Food Security in Developing Countries: Is There a Role for the WTO?”: <https://www.cgdev.org/publication/food-security-developing-countries-there-role-wto> [Accessed 21/September/2021]
- EXPÓSITO MOLINA, C. (2013) “¿Qué es eso de la interseccionalidad? Aproximación al tratamiento de la diversidad desde la perspectiva de género en España” en *Investigaciones Feministas*, vol. 3, pp. 203-222
- FAO (2016) “Technical Note: Peace, Conflict and Food Security: What Do We Know About the Linkages?”: [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/a-i5521e\\_0.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/a-i5521e_0.pdf) [Accessed 21/September/2021]
- FAO and ESA (2006) *Policy Brief: Food Security*, FAO, Roma, N° 2: [http://www.fao.org/fileadmin/templates/faoitally/documents/pdf/pdf\\_Food\\_Security\\_Cocept\\_Note.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/faoitally/documents/pdf/pdf_Food_Security_Cocept_Note.pdf) [Accessed 21/September/2021]
- FAO (2017) *Strategic Work of FAO for Inclusive and Efficient Food Systems*, FAO, Roma.
- FAO, ABC y SEAD (2017) *Recomendaciones político-técnicas para el mejoramiento de los sistemas de ATER, con perspectiva de inclusión de género, en los países de la región*, FAO, Santiago de Chile.

- FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF (2020) *El estado de la Seguridad Alimentaria y la Nutrición en el Mundo*, FAO, Roma.
- FAO (2021) “En breve: historia de FAO”: <http://www.fao.org/about/es/> [Accessed 22/September/2021]
- FAO (2021A) “Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible”: <http://www.fao.org/sustainable-development-goals/goals/goal-2/es/> [Consultado el 22 de septiembre de 2021]
- FAO e INRAE (2021) *Facilitando sistemas alimentarios sostenibles: Manual para innovadores*, FAO, Roma.
- FOOD ASSISTANCE CONVENTION (2013), 1 de enero, CTNU XIX, Volumen 2884.
- GAMERMAN, Ellen, “As bombs fall, so does food aid”, 2001: <https://www.baltimoresun.com/news/bs-xpm-2001-10-09-0110090402-story.html> [Accessed 22/September/2021]
- GEONEWS (2021), “US soldiers give pork to Afghans stranded at Kabul airport”: <https://www.geo.tv/latest/366467-us-soldiers-give-pork-to-afghans-stranded-at-kabul-airport> [Accessed 22/September/2021]
- GREENE, C., JORDANS, M., KOHRT, B., VENTEVOGEL, P., KIRMAYER, L., HASSAN, G., CHIUMENTO, A., VAN OMMEREN, M. and TOL, W. (2017) “Addressing culture and context in humanitarian response: preparing desk reviews to inform mental health and psychosocial support”, *Conflict and Health*, vol. 11, n° 21.

- HADLEY, C., PATIL, C. and NAHAYO, D. (2010) “Difficulty in the Food Environment and the Experience of Food Insecurity among Refugees Resettled in the United States”, *Ecology of Food and Nutrition*, vol. 49, n° 5, pp. 390-407
  
- HARROFF-TAVEL, M. (2005) “The Humanitarian Diplomacy of the International Committee of the Red Cross”, *Relations Internationales*, vol. 121, n° 1, pp. 72-89
  
- HRW (2020) “Deadly Consequences: Obstruction of Aid in Yemen During Covid-19”: <https://www.hrw.org/report/2020/09/14/deadly-consequences/obstruction-aid-yemen-during-covid-19> [Accessed 22/September/2021]
  
- IASC (2014), “Gender and Food Security, Food Distribution and Nutrition in Emergencies”: <https://www.humanitarianlibrary.org/sites/default/files/2014/09/Food.pdf> [Accessed 22/September/2021]
  
- IASC (2018) *The Gender Handbook for Humanitarian Action*, IASC, Nueva York.
  
- IBERDROLA (2021) “¿Qué grandes crisis humanitarias asolan al planeta en la actualidad?”: <https://www.iberdrola.com/compromiso-social/crisis-humanitarias-causas-efectos-soluciones> [Consultado el 19 de septiembre de 2021]
  
- ICRC (2021) “It is important to address the humanitarian consequences of hunger, but we must also treat and prevent its causes”: <https://www.icrc.org/en/document/it-important-address-humanitarian-consequences-hunger-we-must-also-treat-and-prevent-its> [Accessed 22/September/2021]
  
- ITU (2019) “Partnership on Measuring ICT for Development”: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/intlcoop/default.aspx> [Accessed 21/September/2021]

- IVERS, L. and CULLEN, K. (2011) “Food insecurity: special considerations for women”, *The American Journal of Clinical Nutrition*, vol. 94, n° 6, pp. 1740S-1744S
  
- LÓPEZ SALAZAR, R. (2011) “Cultura y seguridad alimentaria: enfoques conceptuales, contexto global y experiencias locales”, *Estudios Sociales*, vol. 19, n° 37, pp. 311-315.
  
- MARTIN, S., WEERASINGHE, S. and TAYLOR, A. (2014) *Humanitarian Crises and Migration: Causes, Consequences and Responses*, Routledge, Oxfordshire.
  
- MAXWELL, D., SADLER, K., SIM, A., MUTONYI, M., EGAN, R. and WEBSTER, M. (2008) *Emergency Food Security Interventions*, Overseas Development Institute, London.
  
- MOHAMMED, F. (2013) “The History of the World Food Programme”: <https://borgenproject.org/the-history-of-the-world-food-programme/> [Accessed 22/September/2021]
  
- OCDE (2021) “DAC List of ODA Recipients”: <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/daclist.htm> [Accessed 21/September/2021]
  
- OFFICE OF THE SPECIAL REPRESENTATIVE OF THE SECRETARY GENERAL FOR CHILDREN AND ARMED CONFLICT (2021) “Denial of Humanitarian Access”: <https://childrenandarmedconflict.un.org/six-grave-violations/denial-of-humanitarian-access/> [Accessed 20/September/2021]
  
- ONU (2015) “La Asamblea General adopta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/> [Consultado el 21 de septiembre de 2021]

- ONU (2020) “The World Food Programme: a three-year experiment that became indispensable”: <https://news.un.org/en/story/2020/10/1075052> [Accessed 22/September/2021]
- ONU (2020a) “UN World Food Programme wins 2020 Nobel Peace Prize”: <https://www.un.org/fr/delegate/un-world-food-programme-wins-2020-nobel-peace-prize> [Accessed 22/September/2021]
- ONU (2021) “Deliver Humanitarian Aid”: <https://www.un.org/en/our-work/deliver-humanitarian-aid> [Accessed 20/September/2021]
- ONU (2021a) “Hambre Cero: por qué es importante”: [https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2016/10/2\\_Spanish\\_Why\\_it\\_Matters.pdf](https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2016/10/2_Spanish_Why_it_Matters.pdf) [Consultado el 21 de septiembre de 2021]
- ONU (2021b) “Agua limpia y saneamiento: por qué es importante”: [https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2016/10/6\\_Spanish\\_Why\\_it\\_Matters.pdf](https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2016/10/6_Spanish_Why_it_Matters.pdf) [Consultado el 21 de septiembre de 2021]
- ONU (2021c) “Ciudades sostenibles: por qué son importantes”: [https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2016/10/11\\_Spanish\\_Why\\_it\\_Matters.pdf](https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2016/10/11_Spanish_Why_it_Matters.pdf) [Consultado el 21 de septiembre de 2021]
- ONU (2021d) “Producción y consumo responsables: por qué son importantes”: [https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2016/10/12\\_Spanish\\_Why\\_it\\_Matters.pdf](https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2016/10/12_Spanish_Why_it_Matters.pdf) [Consultado el 21 de septiembre de 2021]

- ONU (2021e), “Paz, Justicia e Instituciones Sólidas: por qué es importante”: [https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2017/01/Goal\\_16\\_Spanish.pdf](https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2017/01/Goal_16_Spanish.pdf) [Consultado el 21 de septiembre de 2021]
  
- ONU (2021f), “Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios”: <https://www.un.org/ruleoflaw/es/un-and-the-rule-of-law/office-for-the-coordination-of-humanitarian-affairs/> [Consultado el 22 de septiembre de 2021]
  
- ONU (2021g) “United for Gender Parity”: <https://www.un.org/gender/> [Accessed 21/September/2021]
  
- OPS (2021) “Sistemas Alimentarios Sostenibles para una Alimentación Saludable”: [https://www3.paho.org/hq/index.php?option=com\\_content&view=article&id=14270:sistemas-alimentarios-sostenibles-para-una-alimentacion-saludable&Itemid=72259&lang=fr](https://www3.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=14270:sistemas-alimentarios-sostenibles-para-una-alimentacion-saludable&Itemid=72259&lang=fr) [Consultado el 20 de septiembre de 2021]
  
- PEJIC, J. (2001) “The right to food in situations of armed conflict: The legal framework”, *International Review of the Red Cross*, vol. 83, n° 844, pp. 1097-1109
  
- PMA (2001) “Afghanistan food security assessment Jul - Aug 2001”: <https://reliefweb.int/report/afghanistan/afghanistan-food-security-assessment-jul-aug-2001> [Accessed 22/September/2021]
  
- PMA (2014) *General Regulations, General Rules, Financial Regulations, Rules of Procedure of the Executive Board*, PMA, Roma.
  
- PMA (2021) “Historia del PMA”: <https://es.wfp.org/historia> [Consultado el 21 de septiembre de 2021]



- PMA (2021a), “Panorama”: <https://es.wfp.org/panorama> [Consultado el 22 de septiembre de 2021]
  
- PMA (2021b), “Funding and Donors”: <https://www.wfp.org/funding-and-donors> [Accessed 22/September/2021]
  
- PMA (2021c), “Supply Chain”: <https://www.wfp.org/supply-chain> [Accessed 22/September/2021]
  
- PMA (2021d), “Afghanistan”: <https://www.wfp.org/countries/afghanistan> [Accessed 22/September/2021]
  
- POWER, M. and DOHERTY, B. (2017) “Christian food aid could be excluding those from other religions in need of help”: <https://theconversation.com/christian-food-aid-could-be-excluding-those-from-other-religions-in-need-of-help-72626> [Accessed 21/September/2021]
  
- PRIO (2015) “Understanding Attacks on Humanitarian Aid Workers”: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Hoelscher%2C%20Miklian%2C%20Nyga%CC%8Ard%20-%20Understanding%20Attacks%20on%20Humanitarian%20Aid%20Workers%2C%20Conflict%20Trends%206-2015.pdf> [Accessed 21/September/2021]
  
- RAFFALLI, S. (2014) “Seguridad alimentaria y nutrición en situaciones de emergencia”, *Anales Venezolanos de Nutrición*, vol. 27, n° 1, pp. 189-192
  
- SCHWENDIMANN, F. (2011) “The legal framework of humanitarian access in armed conflict”, *International Review of the Red Cross*, vol. 93, n° 884, pp. 993-1008

- THOMPSON, W. (2001) *Food aid in the context of the WTO negotiations on agriculture*, FAO Geneva Round Table on Selected Issues, Geneva, November 30: <http://www.fao.org/3/Y3733E/y3733e06.htm#bm06.1> [Accessed 21/September/2021]
  
- UNICEF (2019) “La malnutrición impide el adecuado crecimiento de 1 de cada 5 niños y niñas menores de 5 años en América Latina y el Caribe”: <https://www.unicef.org/lac/comunicados-prensa/unicef-advierte-que-1-de-cada-5-ninos-y-ninas-menores-de-5-anos-no-esta-creciendo-bien> [Consultado el 21 de septiembre de 2021]
  
- UNIVERSIDAD DE CHILE (2020) “Acceso, calidad y nutrición: ¿Qué es la seguridad alimentaria y qué pasa al respecto en tiempos de pandemia?”: <https://www.uchile.cl/noticias/168877/acceso-calidad-y-nutricion-que-es-la-seguridad-alimentaria> [Consultado el 20 de septiembre de 2021]
  
- UN STATS (2021) “Welcome to the Sustainable Development Goal indicators website”: <https://unstats.un.org/sdgs/> [Accessed 21/September/2021]
  
- UN WATER (2021) “Roles and responsibilities SDG monitoring and reporting”: <https://www.sdg6monitoring.org/activities/roles-and-responsibilities/> [Accessed 21/September/2021]
  
- USAID (2021) “Food Assistance”: <https://www.usaid.gov/food-assistance> [Accessed 22/September/2021]
  
- VAN DIJK, H. and VAN ENGEN, M. (2019) “The Flywheel Effect of Gender Role Expectations in Diverse Work Groups”, *Frontiers in Psychology*, vol. 10, n° 976



**CUADERNOS** | DE ESTUDIOS  
INTERNACIONALES

