

# DEFENSA NACIONAL Y EL SECTOR AGRARIO

**-DESDE UNA PERSPECTIVA ALEMANA-**

## *NATIONAL DEFENCE AND THE AGRICULTURAL SECTOR -FROM A GERMAN PERSPECTIVE-*

DR. JOSÉ MARTÍNEZ,

Universidad de Göttingen (Alemania)<sup>1</sup>

**RESUMEN:** La relación entre defensa y agricultura es compleja y de gran actualidad debido a la situación geopolítica. Las relaciones se encuentran en los impactos económicos y sociales del estacionamiento de bases militares en zonas rurales, se encuentran en el uso de productos e infraestructuras agrícolas como objetivos militares, así como en el suministro de alimentos en peligro como resultado de las guerras. Tanto el derecho nacional como el derecho internacional humanitario y el derecho europeo deben responder a estos desafíos.

**ABSTRACT:** The relationship between defence and agriculture is complex and highly topical because of the geopolitical situation. The relationship is found in the economic and social impacts of stationing military bases in rural areas, in the use of agricultural products and infrastructure as military targets, as well as in the food supply endangered as a result of wars. National law, international humanitarian law and European law must respond to these challenges.

**PALABRAS CLAVE:** Defensa, zonas rurales, Derecho Internacional Humanitario, infraestructura crítica, seguridad alimentaria

**KEYWORDS:** Defence, rural areas, International Humanitarian Law, critical infrastructure, food security.

---

1 Catedrático de Derecho Agrario y Derecho Público, Director del Instituto de Derecho Agrario, Director del Instituto de Derecho Público, Miembro del Consejo Asesor Científico del Ministerio Federal de Alimentación y Agricultura de Alemania.

**SUMARIO:** Introducción. I. La distribución de las fuerzas armadas alemanas. 1. La presencia de las fuerzas armadas alemanas en el territorio nacional. 2. De la omnipresencia a la presencia puntual – el desarrollo de las fuerzas armadas hasta 1990-. 3. Ejército y ordenamiento territorial en zonas rurales. 4. Funciones de la presencia de las fuerzas armadas en zonas rurales. A) El fomento económico de las zonas rurales. B) Identificación y aceptación de las fuerzas armadas. 5. Subvenciones. II. El sector agrícola como objetivo militar. III. La protección preventiva del sector agrícola como infraestructura crítica. IV. La seguridad alimentaria. 1. El concepto de seguridad alimentaria. 2. La seguridad alimentaria en la legislación alemana. 3. Seguridad alimentaria: garantía constitucional del derecho a la alimentación. 4. Seguridad alimentaria y crisis de nutrición en la guerra en Ucrania. V. Conclusión.

## INTRODUCCION

La relación entre la defensa nacional y el sector agrario no ha sido por ahora objeto de especial atención. Este déficit contrasta con las interdependencias que existen entre estos dos sistemas. La defensa nacional se desarrolla en el territorio – sobre todo en las zonas rurales. La defensa nacional requiere una distribución de las fuerzas armadas en el territorio. Esta distribución, así como la reestructuración debida a la situación geopolítica, transforma las zonas rurales. Finalmente, la actual guerra en la Ucrania ilustra las consecuencias devastadoras de una guerra para la agricultura y la seguridad alimentaria a nivel regional y global.

El presente artículo se dedica en primer lugar a describir y analizar las repercusiones del emplazamiento y de la reestructuración de las fuerzas armadas en Alemania después del fin de la guerra fría y sus consecuencias para las zonas rurales. En una segunda parte se analiza el sector agrario como objetivo militar desde la perspectiva del Derecho Internacional Humanitario. El actual renacimiento del concepto de la seguridad alimentaria y de los instrumentos para garantizarla, así como las nuevas iniciativas de la UE para fomentar la seguridad alimentaria son objeto del análisis en la tercera parte.

## I. LA DISTRIBUCIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS ALEMANAS

### 1. La presencia de las fuerzas armadas alemanas en el territorio nacional

Las fuerzas armadas alemanas (Bundeswehr) se encuentran ubicadas en prácticamente todo el territorio alemán, en concreto en 394 bases<sup>2</sup>. El patrimo-

<sup>2</sup> Datos de la Oficina Federal de Estadística, <https://de.statista.com/themen/28/bundeswehr>

nio de defensa alemán incluye todos los terrenos, edificios e infraestructuras que poseen y utilizan las fuerzas armadas para actividades relacionadas con la defensa. Así, las fuerzas armadas alemanas disponen de casi 1.500 propiedades en el territorio<sup>3</sup>. La superficie de todas las propiedades comprende 263.000 hectáreas<sup>4</sup>, lo que corresponde aproximadamente a la superficie de la provincia de Vizcaya.

El emplazamiento se basa en cuatro principios básicos: funcionalidad, costes, atractivo y presencia en el territorio. Estos principios se concretan en los siguientes criterios:

- Idoneidad del inmueble para el cumplimiento de la misión
- Conexión a instalaciones adecuadas de entrenamiento y ejercicio
- Conexiones de transporte
- Interrelaciones territoriales en el marco de la red de tareas y ejercicios dentro y fuera de la Bundeswehr
- Costes de explotación del inmueble (mantenimiento del edificio, gestión, vigilancia)
- Necesidad y costes de las medidas de infraestructura
- Inversiones en infraestructuras necesarias a medio y largo plazo
- Disponibilidad y diversidad de instalaciones educativas
- Instalaciones de ocio y bienestar.

El sector militar repercute actualmente en el desarrollo rural ya que las fuerzas armadas se encuentran desde 1990 en un programa de reestructuración. Esta reestructuración es consecuencia del colapso del bloque soviético y de una reorientación de la política de defensa. Este momento histórico conllevó una importante reducción del personal y cierre de bases de las fuerzas armadas en toda Europa occidental<sup>5</sup>. En Alemania, aparte del cierre de las bases de la Bundeswehr hay que añadir el cierre de bases de las fuerzas aliadas a comienzos de la década de los noventa que afectó a unas 328.000 hectáreas<sup>6</sup>. La reestructuración de la defensa nacional es en general un proceso de reconversión, que incluye la reasignación de recursos financieros, la reorientación de la investigación y el desarrollo, la reestructuración de la industria, la desmovilización, el cierre de bases y su reconversión así como el desguace de los excedentes de armas. Cuando se inició este programa de reestructuración, se

---

3 Ibid.

4 Ibid.

5 B. Huck, (ed.): *Abrüstung und Konversion. Politische Voraussetzungen und wirtschaftliche Folgen für die Bundesrepublik*, Frankfurt, 1990, p. 434.

6 L. Müller, *Bundeswehrreform und Konversion*, Wiesbaden 2013, p. 25.

esperaba que a corto plazo un gran número de terreno de las fuerzas armadas quedara sin función específica con muchas implicaciones de desarrollo social y económico para las zonas rurales. Las consecuencias en cambio han sido muy diversas en los diferentes Estados miembros de la UE, así como ya pronosticaba el estudio de la Comisión Europea en el año 1992<sup>7</sup>.

El segundo punto interesante sobre la reestructuración del parque de defensa y su impacto en el desarrollo rural tiene que ver con la complejidad de la cuestión. ¿Tiene sentido hablar de la reestructuración del patrimonio de la defensa como una cuestión típica de las zonas rurales? ¿Son los problemas derivados del cierre de las bases significativamente diferentes de los derivados de procesos más generales de cambio económico en las zonas rurales? Si son diferentes, ¿cuáles son las implicaciones para la política de desarrollo rural en las zonas afectadas y para el marco conceptual con el que entendemos el cambio del campo y el desarrollo rural? Ciertamente, para las autoridades locales afectadas, se trata de una cuestión crítica. Mientras que a escala nacional las repercusiones sociales y económicas de la reestructuración del patrimonio de la defensa han sido insignificantes, para las regiones y comunidades locales rurales afectadas por la misma, la reconversión ha planteado muchos problemas, pero también posibilidades de desarrollo social y económico.

Muchos procesos económicos y sociales configuran la geografía y la estructura socioeconómica de las zonas rurales<sup>8</sup>. Estos procesos incluyen el paso de una agricultura productivista a una post-productivista, la contra-urbanización, la desaparición de las industrias manufactureras y extractivas y el crecimiento de las nuevas industrias de servicios, los nuevos modelos de actividad de ocio, las nuevas formas de consumo y los cambios en el significado de la ruralidad. Las zonas rurales se consideran cada vez más como espacios en los que los procesos de reestructuración económica, social y política tienen resultados particulares, y su experiencia es fundamental para comprender el cambio en la economía política y la sociología de las economías avanzadas.<sup>9</sup>

Los actuales procesos de cambio socioeconómico, y el conjunto de respuestas políticas, plantean por tanto interesantes cuestiones para el futuro de las zonas afectadas por la reestructuración de la defensa. A continuación vamos a analizar, si los cambios sociales, económicos y políticos que se están produciendo en las localidades afectadas por la reestructuración de la defensa son

---

7 Comisión Europea, *The economic and social impact of reductions in defence spending and military forces on the regions of the Community*, Bruselas 1992, p. 9 y ss.

8 J. Martínez, "Das Konzept „Ländlicher Raum“ als Antwort auf die Multifunktionalität der künftigen Landwirtschaft", en: *Przegląd Prawa Rolnego* 2011, p. 47-63.

9 R. Norer, *Lebendiges Agrarrecht: Entwicklungslinien und Perspektiven des Rechts im ländlichen Raum*, Wien, New York, p. 561-573.

idiosincrásicos, peculiares o específicos de alguna manera debido a la antigua presencia militar, o si simplemente forman parte de procesos más amplios de cambio rural experimentados de diferentes formas en toda Alemania rural.

## **2. De la omnipresencia a la presencia puntual -el desarrollo de las fuerzas armadas hasta 1990-**

Las fuerzas armadas alemanas se crearon sólo diez años después del final del Tercer Reich, en 1955. Esta decisión debe considerarse principalmente en el contexto de la Guerra Fría, en la que la República Federal de Alemania desempeñó un papel fundamental debido a su situación geográfica y a la historia de la Segunda Guerra Mundial. Las razones para la creación de unas fuerzas armadas fueron la posible formación de un frente dentro de Alemania en la frontera con la RDA en caso de una escalada del conflicto Este-Oeste, así como una posición más fuerte del joven Estado alemán dentro de la política internacional que requería un propio ejército. Por ello, la creación de unas fuerzas armadas propias ya fue reclamada por los políticos alemanes, especialmente por el canciller Adenauer, poco después de la fundación de la República Federal.

Dado que las estrategias de la OTAN de “predefensa” y posteriormente la llamada “respuesta flexible” preveían una rápida contraofensiva en el territorio del enemigo en caso de ataque<sup>10</sup>, era necesaria una elevada presencia permanente de fuerzas armadas, así como de soldados aliados en la República Federal. Además, el compromiso de unos 500.000 soldados, que podrían aumentar hasta 1,3 millones en caso de operación, pretendía servir de elemento disuasorio en el conflicto con la Unión Soviética<sup>11</sup>. Este número se alcanzó aproximadamente diez años después de su fundación, lo que se debió principalmente a que numerosos antiguos miembros de la *Wehrmacht* fueron absorbidos por la Bundeswehr. Además, en 1956 se introdujo el servicio militar obligatorio para todos los hombres de entre 18 y 45 años, lo que garantizaba un suministro constante de reclutas y tenía como objetivo proporcionar unas fuerzas armadas suficientes en caso de despliegue. Hasta el fin del Pacto de Varsovia, el objetivo principal de las fuerzas armadas alemanas fue asegurar las fronteras del país y prevenir posibles peligros en casa, mientras que las misiones en el extranjero apenas se llevaban a cabo. Esto muestra la presencia -hasta la reunificación- extremadamente pronunciada de tropas militares y sus instalaciones en la República Federal y la consiguiente inmensa necesidad de espacio. Estas condiciones generales influyeron de forma decisiva en el em-

---

10 R. Krüger, “Schlachtfeld Bundesrepublik? : Europa, die deutsche Luftwaffe und der Strategiewechsel der NATO 1958 bis 1968”, en *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, Berlin 56(2008), p. 171-225.

11 A. Borgmann, *Die konventionelle Aufrüstung für die 90er Jahre : aus den Schubladen des Bundesverteidigungsministeriums ; Analysen und Dokumente*, Kassel, 1984 p. 35 y s.

plazamiento de las distintas unidades en todo el territorio alemán, sobre todo en las zonas rurales. En la antigua RDA, la densidad militar era aún mayor debido al estacionamiento de soldados soviéticos.

Aunque numerosas instalaciones de cuarteles de la época del Tercer Reich, distribuidas en todo el territorio, permanecieron en función, al mismo tiempo, a partir de finales de la década de 1950, se construyeron muchos emplazamientos porque el espacio existente ya no era suficiente.

A partir de los años 50, la ubicación de las nuevas bases de las fuerzas armadas alemanas se fijó sobre todo basándose en el criterio de idoneidad militar. Debido a la gran cantidad de terreno necesario y a los desafíos estratégicos, eran especialmente adecuados los lugares con una baja densidad de población, una alta cobertura forestal y un carácter globalmente agrícola.<sup>12</sup> Dado que las aglomeraciones también debían ser protegidas en caso de ataque de la Unión Soviética, se cuestionaron sobre todo las ubicaciones en las zonas rurales. Debido a las estrategias de la OTAN mencionadas anteriormente, se produjo una concentración de bases en el área de la antigua zona fronteriza, así como en el norte de Alemania para la defensa marítima.

Sin embargo, a partir de los años 50, el estacionamiento de las fuerzas armadas fue también una medida de ordenación del territorio y desarrollo estructural de las zonas rurales. Se llegó a sostener que se podía lograr una reorganización de las zonas rurales mediante un emplazamiento razonable de las bases militares de las fuerzas armadas alemanas. El Ministerio de Defensa ordenó por tanto que las instalaciones de las fuerzas armadas deberían estar situadas, en la medida de lo posible, en “(...) lugares centrales más pequeños y como instrumento de planificación regional (...) puede contribuir al apoyo y la mejora de la estructura económica local y estimular la economía. Contribuyen a reducir las disparidades en la República Federal de Alemania<sup>13</sup>”.

Ya en 1964, el entonces ministro de Defensa von Hassel señaló que las zonas estructuralmente subdesarrolladas de la República Federal deberían ser reforzadas económicamente con la construcción de nuevas bases de las fuerzas armadas.<sup>14</sup> En 1963, este objetivo se expuso en el primer informe de ordenación del territorio del Gobierno Federal<sup>15</sup>. La estrategia de la OTAN llamada

---

12 O. Achilles/I. Tegtmeier, *Die verhinderte Konversion. „Bundeswehr und Rüstungsindustrie auf neuen Wegen – am Beispiel einer Region“*, Kassel 1993, S. 42.

13 B. Huck, , (ed.): *Abrüstung und Konversion. Politische Voraussetzungen und wirtschaftliche Folgen für die Bundesrepublik*, Frankfurt 1990, p. 435

14 L. Müller, *Bundeswehrreform und Konversion*, Wiesbaden 2013, p. 46.

15 Akademie für Raumforschung und Landesplanung, *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung Band 1 : A-F*, Hannover 2018, p. 325

“respuesta flexible” permitió situar instalaciones en zonas más remotas debido a la movilidad y rapidez requeridas de las tropas.

Así pues, las instalaciones militares se concentraron esencialmente en ciudades pequeñas y medianas con un nivel medio de poder económico y financiero. Así en Baden-Württemberg el 61% de las bases estaban situadas fuera de las zonas densamente pobladas y el 80% de ellas se encontraban en zonas estructuralmente subdesarrolladas.<sup>16</sup>

Sobre todo, la estructura de las bases militares desempeñó un papel importante en la selección de los emplazamientos: así, en las zonas más escasamente pobladas y de uso predominantemente agrícola, el difícil problema de la obtención de terrenos para fines militares podía resolverse de forma satisfactoria, mientras que esto no era así en las zonas urbanas debido. Numerosos municipios más pequeños también buscaron activamente el emplazamiento de las instalaciones de las fuerzas armadas debido a su mala situación económica. En muchos casos, las comunidades locales se caracterizaron por un bajo crecimiento, la lejanía del mercado, las escasas oportunidades de trabajo cualificado, las tendencias migratorias y el descenso de la población. El resultado era una dotación inferior de infraestructuras económicas y sociales. Estos municipios se beneficiaron así del poder adquisitivo de los soldados y sus familias, y la demanda aseguró y asegura indirectamente puestos de trabajo, refuerza el comercio minorista y genera ingresos fiscales. Además, la población creció debido a la afluencia de familiares, y la industria de la construcción y el mercado de la vivienda se fortalecieron. El sector militar se estimó sobre todo por su demanda cíclicamente neutra, que siempre se mantenía constante independientemente de la situación económica. En la mayoría de los casos, el emplazamiento de tropas también mejoró el mercado de trabajo regional, ya que las unidades militares necesitaban empleados civiles, en su mayoría poco cualificados. En un informe el Ministerio de Defensa alemán de 1985<sup>17</sup> destacó función de las fuerzas armadas como importante empresario en zonas estructuralmente débiles como la zona fronteriza con la RDA y la importancia de los soldados y empleados civiles para el comercio minorista en las comunidades con instalaciones militares.

Los objetivos militares de los primeros 30 años tuvieron que ser modificados tras la caída del Telón de Acero. Las fuerzas armadas, especializadas en la defensa nacional, se vieron ahora rodeadas de Estados amigos. La plantilla de

16 Ministerium für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg, *Räumliche Wirkungsanalyse im Rahmen des Bundeswehrabzugs an fünf Standorten*: <https://mlr.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mlr/intern/dateien/PD-Fs/L%C3%A4ndlicherRaum/KurzfassungPrognosWirkungsanalyse.pdf>

17 Bundesminister der Verteidigung, *Weißbuch 1985: Zur Lage und Entwicklung der Bundeswehr*, Bonn 1985, p-10 y ss.

500.000 militares, cuya reducción a 420.000 puestos ya se había decidido en 1989, resultó ser demasiado elevada<sup>18</sup>. En el marco de las negociaciones entre los dos Estados alemanes y las fuerzas aliadas en 1990, se acordó una nueva reducción de las fuerzas armadas a 370.000 hombres para 1994<sup>19</sup>.

Dado que la defensa nacional ya no era relevante como estrategia de la OTAN, durante este periodo se cerraron por primera vez bases en los antiguos estados federados, sobre todo en Hesse y Baja Sajonia. Sin embargo, al principio se evitaron los cierres a gran escala debido a repercusiones políticos regionales. La planificación de las infraestructuras y de las estaciones era “estructuralmente conservadora” para preservar el mayor número posible de bases, especialmente en las zonas rurales.<sup>20</sup>

Desde 1994 varias reformas, sobre todo el fin del servicio militar obligatorio, redujeron repetidamente el tamaño de las fuerzas armadas: actualmente la Bundeswehr reúne 180.000 soldados, es decir solamente la tercera parte del número de soldados en la RFA al final de la guerra fría. Este procedimiento se enmarca por primera vez en el contexto del “mantenimiento de la paz”, es decir, en la concentración de misiones en el extranjero, como en el conflicto de Kosovo. La defensa del territorio nacional se convierte en una función secundaria de las fuerzas armadas alemanas<sup>21</sup>. El Ministerio a su vez claro que no le sería posible considerar las preocupaciones económicas regionales en torno al cierre de bases militares, por lo que las zonas estructuralmente subdesarrolladas también se vieron afectadas por los cierres. Resumiendo, en el momento de reestructurar las consideraciones regionales ya no fueron decisivas para el cierre de las bases militares, sino exclusivamente “argumentos militares y de gestión empresarial (costes de explotación, inversiones en infraestructuras)”<sup>22</sup>.

### 3. Ejército y ordenamiento territorial en zonas rurales

La adquisición de terrenos para fines de defensa está regulada por una serie de leyes. Sobre todo, la Ley de Adquisición de Tierras de 1957 garantiza una fácil adquisición de tierras por parte de las fuerzas armadas, de modo que los propietarios pueden incluso ser expropiados<sup>23</sup>. La Ley prevé una

18 L. Müller, *Bundeswehrreform und Konversion*, Wiesbaden 2013, p. 56.

19 R. Woodward, *Rural development and the restructuring of the defence estate: a preliminary investigation*, Newcastle 1998, p. 98.

20 K. Franck, *Militärische Konversion im ländlichen Raum. Eine Fallstudie zur Planungskultur im nördlichen Schleswig-Holstein*, Rostock 2010, S. 37.

21 A raíz de la guerra de Ucrania, el Gobierno alemán está estudiando actualmente una reforma de esta orientación estratégica.

22 L. Müller, *Bundeswehrreform und Konversion*, Wiesbaden 2013, p. 56.

23 Gesetz über die Landbeschaffung für Aufgaben der Verteidigung (Landbeschaffungsgesetz) del 23 de Febrero 1957, Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 54-3.



cláusula de planificación regional, según la cual la selección y determinación de las zonas adecuadas debe hacerse “teniendo en cuenta los requisitos de la planificación regional, en particular los intereses agrícolas y económicos, así como las preocupaciones de desarrollo urbano y de conservación de la naturaleza relacionadas con el proyecto. La “eficacia espacial del Estado en el ámbito de la defensa nacional (...) de acuerdo con la Ley Federal de Ordenación del Territorio (...) debe corresponder a los aspectos e ideas de la planificación espacial”.<sup>24</sup> La Ley de Ordenación del Territorio también estipula que las necesidades de la defensa deben tenerse en cuenta en toda la planificación federal y provincial, lo que ha otorgado al sector militar una posición fuerte en comparación con otros intereses públicos. Desde principios de los años sesenta, los programas de ordenación del territorio y las leyes de los Länder abogaban, en general, por el emplazamiento de bases militares en las zonas rurales con el objetivo de mejorar las estructuras, esperando, entre otras cosas, que las tendencias migratorias fueran bajas y se creara empleo. Así, las instalaciones militares se utilizaron deliberadamente como elemento de ordenación del territorio en relación con los aspectos económicos y que esto también se consagró en la legislación.

#### **4. Funciones de la presencia de las fuerzas armadas en zonas rurales**

##### ***A) El fomento económico de las zonas rurales***

Las fuerzas armadas son consideradas como una “industria de emergencia” o un “salvavidas” para las zonas estructuralmente subdesarrolladas. Por tanto, las regiones con una alta concentración de fuerzas armadas también dependen de las fuerzas armadas, ya que otras industrias no se ubican allí debido a las cargas relacionadas con las fuerzas armadas y por razones militares estratégicas.

La restructuración de las fuerzas armadas ha sido un amargo golpe para las zonas rurales, ya que los cierres de cuarteles previstos afectan principalmente a comunidades rurales. Los recortes no afectaron de forma homogénea a todo el país. Hubo zonas más afectadas que otras. La región de Schleswig-Holstein en el norte de Alemania por ejemplo tuvo que aceptar recortes especialmente profundos con el cierre de ocho bases.<sup>25</sup>

Para las zonas rurales, la presencia de las bases de las fuerzas armadas sigue siendo un importante factor para el desarrollo económico y la oferta de puestos de trabajo, lo que en última instancia determina decisivamente el futuro de

---

24 Artículo 1 párrafo 2 Landbeschaffungsgesetz.

25 K. Franck, *Militärische Konversion im ländlichen Raum. Eine Fallstudie zur Planungskultur im nördlichen Schleswig-Holstein*, Rostock 2010, S. 37.

una zona. Las fuerzas armadas son un factor especial en las zonas rurales que utilizan las infraestructuras y contrarrestan la migración.

En este contexto, la reducción de las tropas e incluso el abandono de los cuarteles suponen un gran reto para los municipios afectados, lo que requiere un considerable esfuerzo de planificación y financieros. Los municipios tienen sobre todo problemas en la planificación y el control del uso de las propiedades con fines de conexión, así como en la mitigación de los efectos sobre los puestos de trabajo y las empresas mediante la planificación general del desarrollo, el desarrollo económico o la promoción del turismo, suelen plantear dificultades porque ya apenas se dispone de fondos presupuestarios municipales y la estructura económica está poco desarrollada en muchos casos. Las provincias también tienen un interés original en esto porque son responsables del desarrollo económico equitativo.

Las decisiones para el actual concepto de estacionamiento se basan principalmente en los principios básicos de funcionalidad, costes, atractivo y presencia en la zona. Sin embargo, el Ministerio Federal de Defensa ha dejado claro, sin embargo, que apenas se han tenido en cuenta los aspectos de política regional. Sólo en casos muy aislados se ha decantado por una ubicación en una región económicamente periférica en lugar de otra más desarrollada.<sup>26</sup>

### ***B) Identificación y aceptación de las fuerzas armadas***

EL Ministerio Federal de Defensa subraya la necesidad de distribuir las instalaciones militares en todo el territorio nacional para evitar que se pierda la identificación de los soldados con su región, así como la solidaridad mutua de los ciudadanos y los soldados<sup>27</sup>. Esta solidaridad se vive a diario en la asistencia administrativa mutua.

De acuerdo con el artículo 35 párr.1 Ley Fundamental, las autoridades federales y estatales se prestan asistencia administrativa mutua. Como parte del poder ejecutivo, las fuerzas armadas son entidades públicas con derecho y obligación de prestar asistencia administrativa. Las fuerzas armadas prestan asistencia administrativa en forma técnica y logística, así como mediante la disposición de personal. Ejemplos son la cesión de propiedades militares para su uso, la provisión de equipos y material o la “ayuda” de los miembros de las fuerzas armadas, como actualmente en el alojamiento y la atención a los refugiados o el apoyo a las oficinas de salud y los hospitales civiles en el contexto de la crisis del COVID. EL apoyo prestado por las fuerzas armadas no debe tener la calidad de un despliegue, solo está permitido en virtud del derecho

---

26 L. Müller, *Bundeswehrreform und Konversion*, Wiesbaden 2013, p. 58.

27 G. Fröhling, *Innere Führung und Multinationalität als Herausforderung für die Bundeswehr und die Streitkräfte ausgewählter NATO-Partner*, München 2005, p. 93.

constitucional mientras no se utilice como instrumento del poder ejecutivo para infringir los derechos fundamentales.

## 5. Subvenciones

Los municipios reciben subvenciones a través de ayudas financieras federales para la construcción de carreteras, escuelas, iglesias u otras instalaciones públicas necesarias para las instalaciones militares y las personas que viven y trabajan en ellas. Las asignaciones se basan en una clave fija según la dotación de personal de la instalación militar respectiva.

La Ley Fundamental exige un compromiso financiero por parte del gobierno federal: El artículo 106 párr. 8 Ley Fundamental prevé una compensación especial para los municipios que tengan que construir infraestructuras adicionales a causa de emplazamientos de las fuerzas armadas. A la inversa, esta compensación también se concede en caso de cierre de emplazamientos de las fuerzas armadas, ya que las instalaciones creadas provocan constantes costes de mantenimiento. A este respecto, la disposición constitucional también contiene un “componente retrospectivo” en el caso de abandono de un emplazamiento, que exige una compensación económica del gobierno federal por dichas cargas.<sup>28</sup>

Sin embargo, esta norma constitucional no se ha aplicado de forma exhaustiva hasta la fecha. En casos aislados, el gobierno federal ha realizado compensaciones a los municipios y provincias. Sin embargo, no hubo una compensación completa por todas las desventajas y daños causados por la reducción de las instalaciones militares de las fuerzas armadas.

En resumen, se puede afirmar: La distribución nacional de las instalaciones militares en Alemania se ha utilizado deliberadamente como medio para el desarrollo regional. Por otro lado, al reducir el número de instalaciones militares, se ha prestado menos atención en los efectos económicos y regionales. Sin embargo, la aceptación de las fuerzas armadas ha tenido una importancia especial en estas decisiones, sobre todo por la gran ayuda prestada por las fuerzas armadas en las catástrofes naturales, en la acogida de refugiados y en la lucha contra la pandemia.

## II. EL SECTOR AGRÍCOLA COMO OBJETIVO MILITAR

La guerra instigada por la Federación Rusa contra Ucrania nos hace ver como el sector agrícola, es decir la agricultura, los productos agrarios y las zonas rurales, pueden convertirse en objetivos militares, desconociendo que el Derecho Internacional Humanitario incluye el principio de distinción a fin de

---

28 G. Dürig/W. Herzog/R. Scholz/H. Seiler, *GG-Kommentar*, München 2021, Art. 106 párr. 188.

garantizar la protección de las personas civiles y de los bienes de carácter civil. La distinción es, en palabras de la Corte Internacional de Justicia, un “principio cardinal” del DIH<sup>29</sup>. Se trata de una norma de derecho consuetudinario codificada en el artículo 48 del Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra de 1949, que exige a las partes en conflicto que distingan entre objetivos militares y combatientes, por un lado, así como objetos civiles y personas civiles, por otro. La distinción se hace operativa, entre otras cosas, mediante normas que prohíben los ataques contra personas civiles o bienes civiles<sup>30</sup>. Así, las normas sobre conducción de las hostilidades también conceden protección específica a algunos bienes, incluidos los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil (incluidas áreas agrícolas para la producción de alimentos, sembrados o instalaciones para el suministro de agua potable). Parece axiomático que los alimentos y sus infraestructuras asociadas, incluidos los productos agrícolas y las infraestructuras, se consideren bienes civiles protegidos de los ataques. En 1971, el Consejero General del Departamento de Defensa de los EEUU expuso precisamente este punto en un informe ante el Congreso de los EEUU: “Un ataque por cualquier medio contra cultivos destinados únicamente al consumo de no combatientes que no contribuyan al esfuerzo bélico del enemigo sería ilegal, ya que no sería un ataque contra un objetivo militar legítimo”<sup>31</sup>.

Sin embargo, hay circunstancias en las que está permitido atacar alimentos e infraestructuras asociadas. El artículo 52 párr. 1 del Protocolo Adicional I define los bienes civiles como aquellos objetos que “no son objetivos militares”. Los objetivos militares se definen en el artículo 52 párr. 2: “Por lo que respecta a los objetos, los objetivos militares se limitan a los objetos que por su naturaleza, ubicación, finalidad o utilización contribuyen eficazmente a la acción militar y cuya destrucción total o parcial, captura o neutralización, en las circunstancias del momento, ofrece una ventaja militar definida.”

Los alimentos y la infraestructura asociada pueden calificarse como objetivo militar si se utilizan, al menos en parte, para fines militares (un llamado “objetivo de doble uso”).<sup>32</sup> Por ejemplo, una línea ferroviaria que transporta material militar y productos agrícolas puede considerarse un objetivo militar por su uso militar.

29 J.M. Henckaerts/ L. Doswald-Beck, *Derecho internacional humanitario consuetudinario, Volumen I: Normas*, Ginebra 2005, Normas 1, 7, 14.

30 Protocolo Adicional I, artículos 51 y 52, respectivamente, y derecho consuetudinario

31 U.S. Department of Defence, *Law of War Manual*, Washington 2015, nota 711.

32 C. Droege, “Fuera de mi nube: guerra cibernética, derecho internacional humanitario y protección de la población civil”, *Revista Internacional de la Cruz Roja* n° 886, Junio 2012, p. 101 y s.

Incluso los propios alimentos pueden calificarse como objetivos de doble uso. Esta posibilidad se reconoce en el apartado 2 del artículo 54 del Protocolo Adicional I, que prohíbe los ataques contra objetos indispensables para la población civil. Contiene una excepción para los objetos indispensables, como los “productos alimenticios”, utilizados “como único sustento para los miembros de las fuerzas armadas [del enemigo]”<sup>33</sup>. En tal caso, los alimentos han adquirido la condición de objetivo militar.

Del mismo modo, una zona agrícola puede calificarse de objetivo militar por su ubicación. Por ejemplo es objetivo militar un terreno agrícola adyacente a una carretera que se inunda intencionadamente para obligar a los vehículos enemigos a permanecer en la carretera, haciéndolos así susceptibles de ser atacados. Los alimentos y las infraestructuras asociadas también pueden calificarse por su finalidad (uso futuro). Por ejemplo, un puente por el que se transportan productos agrícolas o alimentarios, pero no equipo o personal militar, es sin embargo un objetivo militar por “finalidad” si el enemigo lo utilizará inevitablemente más tarde como “línea de comunicación” militar.

Incluso es posible que los alimentos y la infraestructura asociada puedan constituir un objetivo militar por naturaleza. Algunos ejemplos serían las raciones especialmente diseñadas para las fuerzas armadas y las instalaciones construidas a propósito en las que se transportan o almacenan las raciones, como los vehículos de transporte militar o los almacenes de una base militar.<sup>34</sup>

Una cuestión controvertida en el derecho de los objetivos es la de los denominados objetivos militares “de apoyo a la guerra”.<sup>35</sup> Existe un consenso universal de que los objetos de “lucha de guerra” (por ejemplo, el equipo militar) o de “apoyo a la guerra” son objetivos militares. Los productos alimentarios para las fuerzas enemigas y las infraestructuras alimentarias que les sirven ilustran esto último.

Hay que destacar que los Estados Unidos consideran que los objetos de apoyo a la guerra también pueden ser objetivos militares; se trata de objetos que “apoyan indirecta pero eficazmente el esfuerzo de guerra general del enemigo”<sup>36</sup>. El Manual de Derecho de la Guerra del Departamento de Defensa de los EEUU explica que “no es necesario que el objeto proporcione ganancias tácticas u operativas inmediatas ni que el objeto contribu-

---

33 Artículo 54 párr.3 lit. b.

34 M. Schmitt, “Weaponizing Food”, Lieber Institute, *Article of war*, 28 March 2022, <https://lieber.westpoint.edu/weaponizing-food/>

35 “La decimoctava brecha - Cómo preservar el espacio de maniobra legal del comandante en el Campo de batalla del futuro”, en *Military Review*, Tercer Trimestre 2021, p. 53.

36 *HPCR Manual on International Law Applicable to Air and Missile Warfare*, Cambridge 2013, Norma 24.

ya efectivamente a una operación militar específica. Más bien, es suficiente que el objeto contribuya efectivamente a la capacidad de combate o de mantenimiento de la guerra de una fuerza contraria<sup>37</sup>. El Manual incluye a las industrias de mantenimiento de la guerra entre esos objetivos<sup>38</sup>. Entre los ejemplos de otros conjuntos de objetivos que se consideran objetivos militares sobre esta base se encuentran la exportación de petróleo del ISIS desde el territorio que controla y la producción de narcóticos por parte de los talibanes en Afganistán.

Además de la prohibición de atacar objetos civiles, el artículo 54 del Protocolo Adicional I se refiere a una protección especial a los objetos de los que depende la población civil para sobrevivir, especialmente los alimentos y el agua. Las prohibiciones se recogen en los dos primeros párrafos del artículo.

1. Está prohibido matar de hambre a la población civil como método de guerra.

2. Se prohíbe atacar, destruir, sustraer o inutilizar los objetos indispensables para la supervivencia de la población civil, tales como los alimentos, las zonas agrícolas para la producción de alimentos, las cosechas, el ganado, las instalaciones y suministros de agua potable y las obras de regadío, con el propósito específico de privar de ellos por su valor de sustento a la población civil o a la Parte adversa, cualquiera que sea el motivo, ya sea para hacer morir de hambre a los civiles, para provocar su desplazamiento o por cualquier otro motivo.

La última excepción se encuentra en el artículo 54 párr. 3 lit. b. Se aplica cuando el enemigo no utiliza el objeto indispensable para su sustento. Un ejemplo sería la utilización de acequias o campos agrícolas como cobertura para emboscadas. En ese caso, las fuerzas enemigas podrían destruir las acequias o los campos. Pero el artículo hace retroceder un poco esa excepción al señalar que “en ningún caso se llevarán a cabo acciones contra estos objetos de las que quepa esperar que dejen a la población civil con alimentos o agua tan inadecuados como para provocar su inanición o forzar su desplazamiento”.

Sin embargo, en dos aspectos, la norma es más limitada que la prohibición de atacar objetos civiles. La regla sólo se aplica cuando su objetivo específico es negar los objetos indispensables por su valor de sustento a la población civil o al Estado adversario (negación que impediría a ese Estado alimentar a la población civil). La segunda limitación se encuentra en el artículo 54 párr. 5, y permite las tácticas de “tierra quemada” de una

---

37 U.S. Department of Defence, *Law of War Manual*, Washington 2015 § 5.6.6.2.

38 U.S. Department of Defence, *Law of War Manual*, Washington 2015 § 5.6.8.5.

Parte cuando lo exija la “necesidad militar imperiosa” ante una invasión de su territorio nacional.<sup>39</sup>

### III. LA PROTECCIÓN PREVENTIVA DEL SECTOR AGRÍCOLA COMO INFRAESTRUCTURA CRÍTICA

En la fase previa a un conflicto armado el sector agrario puede ser igualmente objetivo militar, por ejemplo a través de ataques cibernéticos. Como miembro de la Unión Europea y de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, Alemania está obligada por los tratados internacionales. Sin embargo, estos tratados no contienen normas vinculantes sobre la asistencia en caso de crisis de suministro de alimentos. Las medidas para asegurar el abastecimiento en caso de crisis son responsabilidad y competencia exclusiva de Alemania, al igual que para todos los demás Estados miembros de los tratados mencionados. Por tanto es necesario que el Estado disponga de instrumentos para proteger el sector agrario frente a estos ataques. Un instrumento preventivo es la clasificación del sector agrario como infraestructura crítica.

La Directiva 2008/114/CE del Consejo, de 8 de diciembre de 2008<sup>40</sup>, define en su artículo 2 lit. a) una infraestructura crítica como un elemento, sistema o parte de este situado en los Estados miembros que es esencial para el mantenimiento de funciones sociales vitales, la salud, la integridad física, la seguridad, y el bienestar social y económico de la población y cuya perturbación o destrucción afectaría gravemente a un Estado miembro al no poder mantener esas funciones.

Las infraestructuras críticas se componen de infraestructuras técnicas básicas e infraestructuras socioeconómicas: Las infraestructuras técnicas básicas aseguran entre otras las fuentes de alimentación, las infraestructuras socioeconómicas comprenden entre otras el suministro de alimentos.<sup>41</sup>

La fluida interacción entre la producción agrícola y la transformación y venta de alimentos -una característica clave de nuestro actual suministro de alimentos- requiere, más que nunca, una infraestructura que funcione. En caso de destrucción o interrupción de las rutas de transporte, las redes de suministro y las instalaciones de comunicación, cabe esperar un impacto significativo en el suministro de alimentos.<sup>42</sup>

---

39 A. Gillespie, *A history of the laws of war* Vol. 2 : the customs and laws of war with regards to combatants and captives Vol. 2, Oxford 2011, p.. 90.

40 Directiva 2008/114/CE del Consejo, de 8 de diciembre de 2008 , sobre la identificación y designación de infraestructuras críticas europeas y la evaluación de la necesidad de mejorar su protección, OJ L 345, 23.12.2008, p. 75–82

41 E. Muñoz Espada, *Derecho agroalimentario y ciberseguridad*, Reus 2019.

42 *Ibid.*

El riesgo de ataques a estas importantes instalaciones de infraestructura ha aumentado considerablemente en los últimos años.<sup>43</sup> También hay que tener en cuenta los fenómenos meteorológicos extremos, los accidentes técnicos y las enfermedades animales con sus consecuencias directas e indirectas para el suministro de alimentos. Independientemente de las causas, estos sucesos tienen algo en común: se producen sin previo aviso o con poco tiempo de antelación y requieren una actuación rápida. Por lo tanto, las medidas deben prepararse y adaptarse continuamente.

Para este caso de graves interrupciones en el suministro de alimentos, el Gobierno Federal ha creado una base legal que obliga al Gobierno Federal, a los Länder y a las autoridades locales a tomar medidas de precaución organizativas, materiales y de planificación, necesarias para poder intervenir en el suministro en caso de crisis.

La Ley de Aseguramiento del Suministro Básico de Alimentos en Caso de Crisis de Abastecimiento y Medidas Cautelares para una Crisis de Abastecimiento, o Ley de Seguridad Alimentaria y Medidas Cautelares<sup>44</sup> reunió la normativa relacionada con la defensa y con actividades criminales para situaciones de emergencia en el sector alimentario.

La ley crea los instrumentos necesarios para que, en el caso de una crisis de suministro de alimentos, se pueda garantizar el abastecimiento de la población. Estos instrumentos se aplicarán una vez que el Gobierno Federal declarara un estado de crisis de suministro.

Las facultades para dictar ordenanzas contenidas en la Ley permiten al Ministerio Federal de Alimentación y Agricultura (BMEL) competente introducir, si es necesario, una gestión soberana de los alimentos y productos relacionados adaptada a las circunstancias de la respectiva crisis. A tal fin, pueden dictarse reglamentos sobre la producción, la compra o la asignación de productos alimenticios.

Para garantizar que las autoridades competentes puedan actuar incluso en caso de que se produzcan situaciones de crisis con muy poca antelación, la ley también contiene poderes provisionales de intervención directa para las autoridades competentes. El reto central en estos escenarios es distribuir los alimentos disponibles de forma rápida, uniforme y segura a la población a pesar del posible fallo de otras infraestructuras (energía, transporte, mano de obra). Los poderes previstos a tal efecto tienen por objeto permitir a las autoridades com-

---

43 Ibid.

44 Gesetz über die Sicherstellung der Grundversorgung mit Lebensmitteln in einer Versorgungskrise und Maßnahmen zur Vorsorge für eine Versorgungskrise, kurz Ernährungssicherstellungs- und -vorsorgegesetz (ESVG), (Boletín Oficial Federal I 2017 página 772)



petentes recurrir provisionalmente a empresas agroalimentarias individuales en la medida necesaria para combatir una crisis de abastecimiento.

Por lo que respecta al sector agrícola y alimentario, el artículo 4 del Reglamento sobre la designación de infraestructuras críticas (BSI-KritisV)<sup>45</sup> establece:

“Debido a su especial importancia para el funcionamiento de la comunidad, en el sector alimentario el suministro de alimentos al público en general (suministro de alimentos) es un servicio crítico en el sentido del artículo 10 (1), frase 1, de la Ley de las ICS”.

La sección 4 (2) del Reglamento de Servicios Críticos especifica el término «suministro de alimentos»: «El suministro de alimentos se realiza en las áreas de producción y procesamiento de alimentos, así como en el comercio de alimentos». Sin embargo, según el anexo 3 del reglamento, sólo el sacrificio en un matadero y la transformación de la carne en grandes instalaciones se consideran infraestructuras críticas para el suministro de alimentos. Se excluye la producción primaria. En la actualidad, esto es comprensible desde un punto de vista práctico y económico con respecto a la seguridad de los datos. La calificación de infraestructura/servicio crítico conlleva considerables obligaciones para el proveedor: debe proteger adecuadamente los sistemas contra los ciberataques y supervisarlos permanentemente. En Alemania no se considera proporcional exigir del agricultor que invierta en un control tan costoso de sus datos.

Dado a la falta de protección previa de la producción agrícola primaria se planteó si era oportuno dejar la producción primaria exenta de una protección específica en caso de ataques criminales o militares. En su reunión del 23 de marzo de 2020, el Gobierno Federal alemán decidió reconocer como compromiso al sector agrícola y alimentario como “infraestructura de importancia sistémica”<sup>46</sup>. Esta decisión asombró pues el derecho alemán desconoce este estatus. El concepto “infraestructura relevante para el sistema” no se encuentra explícitamente en ninguna norma. Es más bien un concepto con el que el poder ejecutivo se autolimita en la aplicación del ámbito de discrecional que prevén las normas de control. De esta forma durante la pandemia el sector agrario quedó exento de parte de las restricciones.

Parece recaer en la libre discreción política del ejecutivo de proteger al sector agrario, pero refleja, más bien, el deber del Estado de proteger el derecho a la alimentación, reconocido en Alemania como “derecho fundamental a un nivel mí-

45 Verordnung zur Bestimmung Kritischer Infrastrukturen nach dem BSI-Gesetz del 22 de abril 2016, BGBl. I p. 958.

46 El término proviene del derecho de supervisión bancaria internacional, véase Comité de Supervisión Bancaria de Basilea *Bancos de importancia sistémica mundial: metodología de evaluación actualizada y mayor requerimiento de absorción de pérdidas*, Basilea, Julio de 2013.

nimo de subsistencia”<sup>47</sup>. Por otra parte, esta decisión concreta la obligación estatal constitucionalmente determinada de “garantizar una agricultura eficiente”.

Una de las obligaciones centrales del Estados es garantizar progresivamente el derecho a la alimentación. Para ello, el Estado debe garantizar que un determinado cultivo sea en cantidad y calidad suficientemente disponible para satisfacer las necesidades alimentarias individuales de la población; el acceso también debe garantizarse de forma sostenible y sin comprometer el disfrute de otros derechos humanos. Sin embargo, el Estado tiene un amplio margen para decidir cómo aplicar esta obligación.

En cuanto a la obligación estatal de “garantizar una agricultura eficiente”, hay que remitir a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal. El Tribunal Constitucional Federal ha declarado explícitamente en varias decisiones que el mantenimiento de empresas agrícolas eficientes es de interés público<sup>48</sup>. Para ello, el Tribunal Constitucional Federal se basó en la seguridad alimentaria y en las citadas garantías de los derechos fundamentales. El Tribunal Constitucional Federal desarrolló esta jurisprudencia específicamente sobre las regulaciones específicamente agrarias en el derecho de familia, el derecho de sucesiones, el derecho de tráfico inmobiliario, el derecho social, así como en el derecho fiscal. En todos estos casos, se planteó la cuestión de cómo justificar una regulación específica que infringe significativamente el derecho fundamental de la persona a la igualdad así como el derecho fundamental a la propiedad

Sobre esta jurisprudencia la doctrina alemana ha desarrollado que la “garantía de una agricultura eficiente” es un valor constitucional. En conclusión, se puede afirmar que al reconocer la agricultura como una infraestructura de importancia sistémica, el gobierno federal está cumpliendo un mandato de garantía constitucional existente. La forma en que el Estado aplica este mandato, ya sea mediante una acción legislativa o ejecutiva, no queda determinada por el derecho constitucional. El criterio decisivo es garantizar una estructura agraria capaz de abastecer a la población.

## IV. LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

### 1. El concepto de seguridad alimentaria

El concepto de seguridad alimentaria ha sido el principio rector de la política alimentaria de los Estados miembros de la ONU desde la Conferencia Mundial

47 Martínez, “La dignidad de la persona”, en: Guillermo Escobar (ed.), *Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria*, Madrid 2012, p. 306-317

48 BVerfG 20.3.1963 - 1 BvR 505/59, NJW 1963, 947; BGH 28.11.2014 - BLw 3/13, NJW 2015, 1520 (1521); BGH 22.12.1988 - BLw 6/88, NJW 1989, 1222 (1223)

de la Alimentación celebrada en Roma en 1974.<sup>49</sup> Con los años, el concepto se ha ido transformando. Originalmente, el término se definió en la Conferencia Mundial de la Alimentación de 1974 como “la disponibilidad en todo momento de suministros mundiales adecuados de alimentos básicos para sostener una expansión constante del consumo de alimentos y compensar las fluctuaciones de la producción y los precios”<sup>50</sup>. Esta definición se ha desarrollado de la siguiente manera: “Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos que satisfagan sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos para llevar una vida activa y sana”<sup>51</sup>. En un estado de seguridad alimentaria, la malnutrición resultante del hambre crónica debe combatirse y, en el mejor de los casos, eliminarse por completo.

Los conceptos de soberanía y seguridad alimentaria difieren principalmente en su perspectiva de las condiciones económicas y políticas. Aunque el concepto de seguridad alimentaria incluye el suministro de alimentos suficientes para evitar el hambre y la malnutrición, no suele tener en cuenta las circunstancias sociales y políticas ni las condiciones de producción en las que se producen y distribuyen los alimentos. La seguridad alimentaria también puede imponerse por medios diametralmente opuestos a los objetivos de la soberanía alimentaria, como la agricultura industrial y orientada a la eficiencia. La soberanía alimentaria hace hincapié en el acceso a los medios de producción, como la tierra, las semillas y el agua, mientras que la seguridad alimentaria busca principalmente la disponibilidad de alimentos. Las críticas de los representantes del concepto de soberanía alimentaria se dirigen, pues, a las medidas elegidas para combatir el hambre y la malnutrición.

## 2. La seguridad alimentaria en la legislación alemana

Las referencias a la seguridad alimentaria se encuentran en las constituciones de los distintos estados alemanes. Por ejemplo, el apartado 1 del artículo 55 de la Constitución del Sarre estipula: “El Estado fomentará la agricultura como base de la alimentación del pueblo, en particular la conservación de un campesinado independiente por todos los medios apropiados”. “

La Ley Fundamental establece la competencia legislativa federal para “asegurar la alimentación” (art. 74 n° 17).<sup>52</sup>

---

49 Vid. R. Wesley, *FAO : Ursprung, Aufbau u. Entwicklung, 1945 – 1981*, Münster 1983, p. 34.

50 Naciones Unidas, *Informe sobre la Conferencia Mundial de la Alimentación 1974*; B. Fladvad, *Topologien der Gerechtigkeit*, Kiel 2017, p. 13.

51 FAO “El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo”, citado en B. Rudloff, *Climate Change and Food Security*, SWP, Discussion Paper FG2, 2009/01, enero de 2009, p. 7.

52 Seiler, *BeckOK Grundgesetz*, 41ª ed. 15.2.2019, Art. 74 párrafo 60.

En Alemania, la normativa explícita sobre seguridad alimentaria se limita, por simple ley, a las leyes de protección civil y control de catástrofes a nivel federal y estatal. Ante el aumento de las tensiones políticas mundiales y el creciente peligro de un conflicto Este-Oeste, el poder legislativo promulgó la Ley de Aseguramiento del Abastecimiento de Productos Alimentarios y Agrícolas y de Productos Forestales de 24 de agosto de 1965, que contenía las autorizaciones oportunas para medidas legislativas en caso de defensa (artículo 1 párr.1). Las autorizaciones permitían al Gobierno Federal introducir la gestión pública de los alimentos y los productos agrícolas mediante un decreto. Las autorizaciones sólo pueden utilizarse “para remediar o prevenir una amenaza al suministro, siempre que el propósito no pueda realizarse de la misma manera con medidas acordes con el mercado” (§ 2).

La Ley de Seguridad Alimentaria contenía originalmente otras normas para garantizar los alimentos incluso en caso de crisis de abastecimiento en tiempos de paz. Dado que la normativa de la Ley de Seguridad Alimentaria no era aplicable en Berlín debido al estatus especial de la ciudad en aquel momento, después de la reunificación hubo que crear una nueva base jurídica: la actual vigente Ley de Seguridad Alimentaria del 20 de agosto de 1990<sup>53</sup>, que prevé las condiciones para una intervención estatal adecuada en todos los niveles de la cadena de suministro en caso de crisis de abastecimiento no provocada por una acción político-militar. Existe una crisis de abastecimiento si la cobertura de la demanda de productos vitales en partes esenciales del territorio federal está gravemente en peligro y si este peligro no puede remediarse con medidas orientadas al mercado, no puede remediarse a tiempo o sólo puede remediarse con medios desproporcionados. El Gobierno Federal declara una crisis de abastecimiento mediante un decreto. En este contexto, actualmente el gobierno federal recomienda a la población de preverse con alimentos para al menos 14 días.

### **3. Seguridad alimentaria: garantía constitucional del derecho a la alimentación**

En el derecho constitucional alemán, la seguridad alimentaria como expresión del derecho humano a la alimentación queda garantizada en los derechos fundamentales a un nivel mínimo de subsistencia y a la salud y la vida. Estos derechos son, a su vez, expresión de la dignidad humana, protegida como derecho absolutamente inviolable por el derecho constitucional.

Una de las obligaciones centrales de los Estados es lograr progresivamente la plena realización del derecho a la alimentación. Para ello, la disponibilidad dentro de una cultura determinada debe ser aceptable y de cantidad y calidad

---

53 Ernährungssicherstellungs- und -vorsorgegesetz del 4 de abril de 2017 (BGBl. I p. 772) -ESG

suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias individuales de la población; el acceso también debe proporcionarse de manera sostenible y sin comprometer el disfrute de otros derechos humanos. En este sentido, la carga económica de una persona u hogar no debe ser tan elevada que ponga en peligro o comprometa la satisfacción de otras necesidades básicas.

Más allá de los derechos básicos específicos, la Ley Fundamental alemana no prevé explícitamente un derecho general a garantizar un nivel mínimo de subsistencia. El Constituyente decidió deliberadamente no incluir ese derecho en la Ley Fundamental<sup>54</sup>. No obstante, se discutió desde el principio si el derecho a un mínimo de subsistencia del Estado de bienestar no podía derivarse de otras disposiciones constitucionales<sup>55</sup>. Así, el Tribunal Constitucional Federal y el Tribunal Administrativo Federal adoptaron posiciones contrarias en el primer volumen de sus respectivas colecciones oficiales. El Tribunal Constitucional Federal subrayó que la idea básica de los derechos fundamentales se dirige a la protección del individuo frente al Estado, pero no a la concesión de derechos y bienestar por parte del Estado<sup>56</sup>. Sólo en el caso de que el legislador fracasara arbitrariamente en su tarea de realizar el Estado de bienestar, “podría surgir de ello una pretensión perseguible mediante un recurso de inconstitucionalidad para el individuo”.<sup>57</sup> Por el contrario, en 1954 el Tribunal Administrativo Federal consideró incompatible con la Ley Fundamental la visión de la beneficencia en aquel momento como una tarea puramente objetiva del Estado para evitar el peligro, a la que el Estado estaba obligado, y formuló el principio rector: “En la medida en que la ley impone obligaciones al prestador de la beneficencia en beneficio del necesitado, éste tiene los derechos correspondientes”.<sup>58</sup>

Mientras que el Tribunal Constitucional Federal dejó inicialmente abierto “si el artículo 1 párr. 1 de la Ley Fundamental podría establecer un derecho fundamental del individuo a la regulación legal de las demandas de provisión adecuada”<sup>59</sup>, posteriormente cambió su opinión y desde entonces ha enfatizado que el Estado debe al menos asegurar a los ciudadanos los requisitos mínimos para una existencia digna.<sup>60</sup> De este modo, el Tribunal Constitucional Federal ya no vincula

54 Cf. BVerfGE 1, 97 (104s.).

55 Véase Bayerischer Verfassungsgerichtshof, *DÖV* 1949, 375.

56 BVerfGE 1, 97 (104); Ch. Starck, en: *Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz. Festgabe aus Anlass des 25jährigen Bestehens des Bundesverfassungsgerichts. II. Verfassungslegung*, Tübingen 1976, p. 480 (521).

57 BVerfGE 1, 97 (104f.).

58 Jurisprudencia permanente: BVerwGE 1, 159 (161s.); 5, 27 (31), 40, 121 (133); 52, 339 (346). Ch. Grube NDV 1999, 150ss

59 BVerfGE 78, 348 (360).

60 BVerfGE 82, 60 (80); cf. ya BVerfGE 40, 121 (133); Merli, en: Hofmann, *Armut und Verfassung*, 1998, p. 123.

este deber estatal exclusivamente al principio del Estado de bienestar, sino al derecho fundamental de la dignidad humana. Al hacerlo, añade una dimensión jurídica subjetiva a la obligación del Estado de bienestar de garantizar el nivel mínimo de subsistencia. Por lo tanto, no se trata de un deber objetivo de protección del Estado, sino de un derecho subjetivo del ciudadano a las prestaciones que puede derivarse originalmente del elemento central del derecho fundamental a la protección de la dignidad humana.<sup>61</sup> De este modo, el Tribunal Constitucional Federal reconoce, al menos implícitamente, un derecho a la asistencia social garantizado por la Constitución en relación con el mínimo de subsistencia del artículo 1 párr.1 Ley Fundamental.<sup>62</sup> Como derecho constitucional originario a las prestaciones, el derecho a garantizar el nivel mínimo de subsistencia destaca en el sistema de derechos fundamentales de la Ley Fundamental.<sup>63</sup>

El problema de especificación y aplicación en casos individuales asociado al derecho a las prestaciones se ve agravado por la derivación del derecho a las prestaciones para garantizar el nivel mínimo de subsistencia de la dignidad humana: por un lado, el concepto de dignidad humana es abierto y no se presta a una definición precisa.<sup>64</sup> Por otra parte, la Constitución califica la dignidad humana de inviolable y la dota así de una pretensión absoluta de validez, lo que la sustrae del proceso de ponderación de los derechos fundamentales.<sup>65</sup>

La cuestión decisiva es, en primer lugar, qué se entiende por nivel de subsistencia. Dado que el derecho está vinculado a la dignidad humana, podemos afirmar en primer lugar que se incumple el mínimo de subsistencia cuando una persona se ve obligada a existir económicamente en condiciones de vida que

61 BVerfG *NJW* 1984, 2453; M. Herdegen; en: W. Maunz/G. Dürig, *GG*, 42ª ed., 2003, Art. 1 Rdnr. 114; Ch. Starck, *JZ* 1981, 457 (459); M. Stolleis, 55. *Deutscher Juristentag in Hamburg*, vol. II, N 9 (N 28 s.); U.-A. Birk, *Bundessozialhilfegesetz: Lehr- und Praxis-kommentar*, 5ª ed., Baden-Baden 2003, Art. 1, 1988, § 1 Rdnr. 5f.

62 BVerfGE 40, 121 (133); 44, 353 (375); H. Dreier, en: Dreier, *GG*, 1996, Vorb. Rdn. 50 y Art. 1 Rdn. 94 con más referencias; cf. P.H. Imbert, *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étrangère* 1989, 739.

63 Sobre la limitación de la Ley Fundamental en el reconocimiento de derechos originarios a las prestaciones P. Häberle, *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* 30, 43 (80 y ss); W. Martens *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* 30 (1972), 7 (21); D. Wiegand, „Sozialstaatsklausel und soziale Teilhaberechte“, *Deutsches Verwaltungsblatt* 1974, *DVBl.* 1974, 657 (661 s.); véase M. Borowski, „Grundrechtliche Leistungsrechte“, en: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts* N.F. 50 (2002), 301 y ss.

64 W. Höfling, „Unantastbarkeit der Menschenwürde“, en: *Juristische Schulung* 1995 857 y ss.; véase también K.-J. Bieback/G. Stahlmann, „Existenzminimum und Grundgesetz“, en *Sozialer Fortschritt* 1987, p. 1ff. (11).

65 F. Schoch/J. Wieland *JZ* 1995, 982; T. Geddert-Steinacher, *Menschenwürde als Verfassungsbegriff*, 1990, p. 79 y ss.; R. Rothkegel, *Die Strukturprinzipien des Sozialhilferechts*, 2000, p. 20.

la degradan a un objeto.<sup>66</sup> Pero al mismo tiempo, el Tribunal Constitucional Federal subraya con razón que sólo se protegen los requisitos mínimos para una existencia digna.<sup>67</sup>

Cuáles son los requisitos mínimos para una existencia digna no pueden ser determinados a priori por la ley sin más. Parece razonable definir la protección contra la subsistencia como el elemento central del mínimo de subsistencia: Según esta definición, una persona es pobre si no dispone de la cantidad de alimentos, ropa, alojamiento y atención sanitaria necesarios para sobrevivir o de los medios correspondientes para obtenerlos.<sup>68</sup> Sin embargo, se discute si la asistencia sanitaria está incluida. Además, equiparar el mínimo de subsistencia con la supervivencia física no tiene en cuenta ni las realidades antropológicas ni el consenso social en Alemania. Una existencia digna es, por tanto, algo más que superar las necesidades de subsistencia. Esta necesidad adicional también surge exclusivamente de la dignidad humana, y no, como a veces se argumenta, del principio del estado de bienestar.

¿Pueden tenerse en cuenta las consideraciones fiscales a la hora de determinar el mínimo de subsistencia? Las prestaciones sociales suponen una carga considerable para los presupuestos públicos. El Tribunal Administrativo Federal y parte de la doctrina señalan con razón que la satisfacción de las necesidades en el ámbito social también depende de la disponibilidad de fondos públicos generados previamente y que la medida de lo que el individuo puede exigir razonablemente a la comunidad viene determinada por la viabilidad financiera de las prestaciones reclamadas. Sin embargo, debe considerarse de forma diferenciada, si la realización del derecho fundamental a garantizar el nivel mínimo de subsistencia puede estar determinada por consideraciones fiscales. En cuanto al elemento central del mínimo de subsistencia, la protección de la existencia fisiológica, las consideraciones fiscales no pueden justificar una limitación de las prestaciones estatales. Una situación en la que el Estado cierre los fondos de desembolso en las oficinas de asistencia social en el segundo semestre del año debido a una distribución incorrecta de los recursos financieros existentes y los ciudadanos vivan sin

66 G. Dürig, en Maunz/Dürig, *GG*, 37ª ed., 2000, art. 1, párr. 1, número marginal 43; Ph. Kunig, en: v.Münch/Kunig, *GG*, vol. I, 5ª ed., 2000, art. 1, número marginal 36; cf. K.-J. Bieback, “Sozialstaatsprinzip und Grundrechte“, en *Europäische Grundrechte-Zeitschrift* 1985, 657 (666s.).

67 BVerfGE 40, 121 (133); 82, 60 (80).

68 BVerwGE 14, 294 (296s.) y más recientemente 87, 212 (214); F. Hufen, *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* 47 (1989), 142 (163) habla de la base de dignidad humana del derecho de prestaciones; M. Stolleis, “Die Rechtsgrundlagen der Regelsätze unter besonderer Berücksichtigung verfassungsrechtlicher und sozialhilferechtlicher Grundsätze” en *Nachrichtendienst des Deutschen Vereins* 1981, 99 (101).

electricidad ni agua no sería compatible con el derecho básico de asegurar el nivel mínimo de subsistencia.

Sin embargo, es posible diferenciar en la medida en que las consideraciones fiscales cubran el más del mínimo de subsistencia sociocultural que determine el legislador. El mínimo de subsistencia sociocultural se determina en función de las condiciones generales de vida. Por lo tanto, un endeudamiento del Estado, en la medida en que conduce a una reducción de las condiciones generales de vida, conduce permisiblemente a una reducción del mínimo de subsistencia sociocultural protegido por la dignidad humana. Dentro de estos límites, también es admisible la determinación legal de la cuantía de las prestaciones estatales durante un periodo de tiempo más largo.

Por lo tanto, podemos afirmar: El mínimo de subsistencia se compone de un elemento central, la existencia fisiológica del ciudadano, más una existencia sociocultural que no puede ser definida a priori, cuya determinación corresponde al legislador en base a criterios objetivos mediante un consenso social. Por lo tanto, el derecho legal a la asistencia social sigue requiriendo su concreción mediante una ley (simple) o sobre la base de una ley (simple).

#### **4. Seguridad alimentaria y crisis de nutrición en la guerra en Ucrania**

La guerra instigada por la Federación Rusa contra Ucrania tiene importantes implicaciones para la seguridad alimentaria y la nutrición mundial. La guerra ha desencadenado nuevas crisis en los sistemas alimentarios que se suman a los desafíos existentes que ya estaban socavando la meta de la comunidad mundial de reducir el hambre en el mundo.

De forma más inmediata, la guerra ha desencadenado una gran emergencia humanitaria en Ucrania que está violando el derecho de la población a la alimentación y a los medios de vida. La crisis también está provocando enormes trastornos en el comercio mundial, incluidos los mercados de alimentos. Juntos, Rusia y Ucrania se encuentran entre los tres principales exportadores de trigo, maíz y aceite de girasol, y Rusia es un importante exportador de energía y fertilizantes, mientras que Bielorrusia, junto con Rusia, es también un importante exportador de fertilizantes<sup>69</sup>. La agricultura, la producción de alimentos y las operaciones de exportación de Ucrania están prácticamente paralizadas, mientras que las exportaciones de Rusia y Bielorrusia se han visto fuertemente reducidas debido a las extensas sanciones. La temporada de siembra de 2022 en Ucrania ya se ha visto profundamente afectada debido a los daños extensos

---

69 FAO, *Nota informativa: La importancia de Ucrania y la Federación de Rusia para los mercados agrícolas mundiales y los riesgos asociados al conflicto actual*. (25 de marzo 2022). <https://www.fao.org/3/cb9236en/cb9236en.pdf>



y selectivos a la infraestructura de los sistemas agrícolas y alimentarios, y a la grave contaminación ambiental por el uso de armas.

Dado que el mercado mundial de cereales se concentra de forma abrumadora en sólo unos pocos países exportadores, la eliminación de las exportaciones de Ucrania y Rusia del suministro mundial de alimentos significa que el impacto se está sintiendo de forma amplia y profunda en todo el mundo. Los principales compradores de grano de la región del Mar Negro se encuentran principalmente en Oriente Medio y África, y unos 30 países dependen de Rusia y/o Ucrania para más del 30% de sus importaciones de trigo<sup>70</sup>. Los precios mundiales de los cereales aumentaron bruscamente en respuesta a la crisis, y a más de un mes del conflicto, los mercados de los principales cereales básicos están experimentando un aumento masivo de precios y una excesiva volatilidad, en particular el trigo, el maíz y la soja.<sup>71</sup> Los países que dependen de las importaciones de alimentos se enfrentan a facturas de importación más elevadas, lo que supone un gran problema, especialmente para los países de ingresos bajos y medios. Al mismo tiempo, el aumento de los precios de los fertilizantes y la energía se debe a la interrupción de las exportaciones de petróleo, gas natural y fertilizantes de Rusia y Bielorrusia, lo que está haciendo subir el coste de la agricultura en todo el mundo y, por tanto, los precios de los alimentos<sup>72</sup>. Además, el aumento de los precios de la energía incrementa el incentivo para sustituir la tierra utilizada para los cultivos básicos por la utilizada para los cultivos de biocombustibles.

Los precios de los alimentos más altos y volátiles se traducen en mayores tasas de hambre y malnutrición<sup>73</sup>, especialmente para los segmentos más pobres de la sociedad en los países de bajos ingresos, que suelen gastar más del 60% de sus ingresos en alimentos<sup>74</sup>. La volatilidad de los precios también invita a

---

70 Ibid.

71 IFPRI, *Sistema de alerta temprana sobre la excesiva variabilidad de los precios de los alimentos*. (3 de abril 2022). <https://www.foodsecurityportal.org/tools/excessive-food-price-variability-early-warning-system>

72 FAO, *Nota informativa: La importancia de Ucrania y la Federación de Rusia para los mercados agrícolas mundiales y los riesgos asociados al conflicto actual*. (25 de marzo 2022). <https://www.fao.org/3/cb9236en/cb9236en.pdf>

73 FAO, FIDA, UNICEF, PMA y OMS, *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2021*. <https://www.fao.org/publications/sofi/2021/en>; HLPE. 2021. Impactos de COVID-19 en la seguridad alimentaria y la nutrición: Desarrollo de respuestas políticas eficaces para hacer frente a la pandemia del hambre y la malnutrición. (Septiembre). <https://www.fao.org/3/ng808en/ng808en.pdf>

74 FAO, FIDA, UNICEF, PMA y OMS, *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2021*. <https://www.fao.org/publications/sofi/2021/en>

la especulación financiera en los mercados de productos básicos, lo que puede amplificar las tendencias<sup>75</sup>.

La Comisión Europea teme que los gobiernos puedan verse tentados a responder de forma que redunde en su interés nacional a corto plazo, sin tener en cuenta el interés público global<sup>76</sup>. Estas políticas tendrían graves repercusiones en los más afectados por la crisis. Aunque las restricciones a la exportación, por ejemplo, suelen ponerse en práctica para mantener bajos los precios nacionales de los alimentos, conducen a precios internacionales más altos y volátiles, lo que afecta a las personas más pobres de los países de bajos ingresos y dependientes de las importaciones de alimentos. Por tanto la Comisión Europea opta por una coordinación de las respuestas políticas a corto plazo para generar una mayor confianza en los mercados internacionales de alimentos, para garantizar que los alimentos disponibles lleguen rápidamente a donde más se necesitan para prevenir el hambre y la malnutrición en las poblaciones más afectadas. Insta a los gobiernos nacionales a armonizar las estrategias para construir sistemas alimentarios más resistentes, incluidos aquellos que priorizan la diversidad -en los sistemas de producción, los mercados y las dietas- para gestionar mejor los riesgos crecientes, como la guerra, el clima y las enfermedades, que amenazan los sistemas alimentarios, y que hacen que los sistemas alimentarios sean más adaptables, sostenibles y justos, incluso frente a las crisis.

## V. CONCLUSIÓN

La situación geopolítica actual exige una redefinición del concepto de defensa en Alemania, que requiere una mayor distribución de las fuerzas armadas en el territorio alemán. En Alemania, no habrá más cierres de bases militares en zonas rurales en un futuro próximo. No obstante, la reestructuración necesaria en las dos últimas décadas ha tenido un importante impacto negativo en las zonas rurales, que se compensa en parte con recursos financieros.

La guerra en Ucrania ha demostrado que la agricultura y los productos agrícolas son objetivos de ataques militares. Es imperativo que todos los participantes en la guerra respeten los límites establecidos por el derecho internacional humanitario. Paralelamente, los Estados deben tomar medidas para reactivar el objetivo de la seguridad alimentaria, olvidado desde los años 50. La respuesta no puede ser un enfoque nacionalista, sino coordinado a nivel global o al menos regional.

75 UNCTAD, *Informe sobre productos básicos y desarrollo*, 2012. <https://unctad.org/web-flyer/commodities-and-development-report-2012>

76 Comisión Europea, IP/22/1963