



# EL HAMBRE COMO ARMA DE GUERRA Y LA RESOLUCIÓN 2417 DEL CONSEJO DE SEGURIDAD

## STARVATION AS A WEAPON OF WAR AND SECURITY COUNCIL RESOLUTION 2417

Karlos Pérez de Armiño  
Universidad del País Vasco/Euskal Herriko  
Unibertsitatea (UPV/EHU)  
karlos.perezdearmino@ehu.eus

### RESUMEN

Los conflictos armados son una de las principales causas del hambre en el mundo. Más aún, desde 2017 se ha observado una reaparición de las hambrunas promovidas deliberadamente como táctica bélica para doblegar al enemigo. Esta constatación ha incrementado el interés académico y político por el problema. Prueba de ello es la relevante aprobación en 2018 de la Resolución 2417 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que prohíbe el uso del hambre como arma de guerra a nivel global y ha estimulado diferentes iniciativas gubernamentales y de la sociedad civil frente al tema.

**Palabras clave:** Hambre aguda, Hambruna, Conflictos armados, Resolución 2417, Rendición de cuentas.

### ABSTRACT

Armed conflicts are one of the main drivers of hunger in the world. Moreover, since 2017, a resurgence of famines deliberately promoted as a war tactic to subjugate the enemy has been observed. This realization has increased academic and political interest in the problem. An evidence of this is the relevant approval in 2018 of Resolution 2417 of the United Nations Security Council, which prohibits the use of starvation as a weapon of war at the global level and has galvanized different governmental and civil society initiatives in the face of the issue.

**Keywords:** Starvation, Famine, Armed conflicts, Resolution 2417, Accountability



**Karlos Pérez de Armiño.** Profesor titular de Relaciones Internacionales, Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU). Investigador y exdirector (2015-2021) de Hegoa, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional. Coordinador del Programa de Doctorado en Estudios sobre Desarrollo. Investigador Principal del Grupo de Investigación sobre Seguridad Humana, Desarrollo Humano Local y Cooperación Internacional, del sistema universitario vasco.

Email: karlos.perezdearmino@ehu.eus

## 1. EL RETORNO DE LAS HAMBRUNAS

Después de una larga tendencia de disminución desde el final de la Segunda Guerra Mundial, en los últimos años ha aumentado el número de hambrunas desencadenadas. El punto de inflexión tuvo lugar en 2017, año en el que se declararon cuatro hambrunas en Nigeria, Sur Sudán, Somalia y Yemen, que llevaron a más de 20 millones de personas al borde de la muerte por desnutrición. Lo más significativo de estas hambrunas recientes, como de la mayoría de las acaecidas desde los años 80, es que son resultado de la acción humana deliberada; más concretamente, de conflictos armados en los que se utiliza el hambre como un arma de guerra.

Aunque la desnutrición crónica está más extendida, con lo que afecta y mata a un mayor número de personas en el mundo, la hambruna, cuando se desencadena, constituye la forma más aguda de inseguridad alimentaria. Se trata de un proceso multidimensional de crisis alimentaria y socioeconómica con un incremento de la desnutrición masiva y, habitualmente, de la mortalidad. Tiene un carácter excepcional, estando limitada a un período de tiempo y a un espacio geográfico determinados. Su principal componente es la desnutrición aguda (*starvation*), motivada por un colapso del acceso al alimento debido a la destrucción de los medios de vida de los grupos más vulnerables y, a veces, por la negación del alimento como arma de guerra. Además, otro componente esencial son las epidemias, que de hecho constituyen las principales responsables del aumento de la mortalidad. Además, las hambrunas con frecuencia incluyen otros fenómenos, como el empobrecimiento de amplios sectores sociales, los desplazamientos de población y la erosión de la cohesión social.

Cada hambruna tiene sus propias características y es consecuencia de múltiples causas, tanto estructurales (vulnerabilidad habitual) como inmediatas (calamidades naturales, crisis económicas y, de forma creciente, conflictos armados). Interpretar adecuadamente las causas de las hambrunas tiene importancia no solo intelectual, sino también política, pues los diferentes marcos explicativos que se han formulado dan lugar a diferentes propuestas respecto a cómo afrontarlas. En el pasado, las hambrunas se interpretaron como resultado del castigo divino, del capricho de la naturaleza o del excesivo crecimiento demográfico. Sin embargo, a mediados de los años 80 del siglo pasado, la teoría de las titularidades (*entitlements*) al alimento de Amartya Sen centró el análisis no en la falta de suministros, sino en la pérdida del acceso al alimento por parte de las familias más pobres (Sen, 1981). Este enfoque ayudó a explicar muchas hambrunas asociadas a crisis económicas. Sin embargo, a finales de esa década varios autores, como Alex De Waal (1989), consideraron que dicha teoría era insatisfactoria para las hambrunas de las guerras africanas de esa época. Por ello, formularon una explicación de las hambrunas funcionales, esto es, como prácticas inducidas violentamente al servicio de determinadas agendas políticas y militares, y que por tanto constituyen una flagrante violación de los derechos humanos.



De este modo, desde la década de los 80 se ha acumulado una sólida evidencia del papel de los conflictos armados como causantes de hambrunas e inseguridad alimentaria. No en vano, si en 2022 había en el mundo 258 millones de personas con inseguridad alimentaria aguda, para 117 millones la principal causa de la misma era el conflicto armado (FSIN, 2023). Más aún, han cobrado fuerza los estudios que enfatizan que muchas hambrunas surgen no como un daño colateral de la violencia armada, inherentes a esta y prácticamente inevitables, sino que por el contrario son creadas por el uso deliberado del hambre como arma de guerra. En efecto, en tiempos de conflicto, “el hambre es una herramienta tentadoramente poderosa que puede emplearse de forma relativamente barata y con un esfuerzo mínimo” (Lander et al, 2019).

El uso de la hambruna deliberadamente perseguida como arma de guerra con objetivos militares o para castigar al enemigo está constatada a lo largo de la historia, si bien los mejores ejemplos se ven en las guerras de los siglos XIX y XX. Según Alex de Waal, desde 1870, dos tercios de las hambrunas y de las muertes causadas por ellas corresponden a hambrunas intencionadas, utilizadas como herramientas de genocidio, esto es, para exterminar a un determinado grupo de población, y a hambrunas promovidas para perseguir determinados objetivos políticos o militares, o desencadenadas por el mantenimiento de determinadas políticas a pesar de existir evidencias de que estaban generando hambre o previsiblemente la iban a causar (De Waal, 2018).

Desde hace décadas parecía una práctica en declive, pero, sin embargo, ha reaparecido recientemente, dando lugar a situaciones de hambre e incluso hambrunas, por ejemplo: en Siria por el uso de tácticas de asedio; en el noreste de Nigeria como táctica de contrainsurgencia de rendirse o morir contra los militantes de Boko Haram, con un grave impacto sobre la población civil; y en Sur Sudán, por la negación del acceso de la ayuda humanitaria. Muchas de ellas han asolado estas décadas en particular al Cuerno de África: Sudán, Sur Sudán, Somalia y Etiopía.

De este modo, la literatura sobre seguridad alimentaria viene prestando creciente atención a la relación entre los conflictos y la inseguridad alimentaria, así como, en particular, al uso del hambre como arma de guerra, dando continuidad a estudios iniciados a finales de los años 80 en relación a las guerras civiles del África Subsahariana. Esa literatura ha analizado que las tácticas de uso deliberado del hambre como arma de guerra, así como también otros efectos de carácter más indirecto generados por el contexto bélico, afectan a las cuatro dimensiones esenciales de la seguridad alimentaria (Delgado et al, 2021). Primero, disminuyen la *disponibilidad* o suministro de alimentos, reduciéndola a veces hasta en un 65% por la caída drástica de la producción agrícola y ganadera. Segundo, los conflictos obstaculizan el *acceso* físico al alimento, sea mediante compra en el mercado o mediante su obtención a través de políticas públicas o de la ayuda alimentaria internacional. Tercero, la reducción de la disponibilidad y del acceso a los alimentos impactan negativamente en su *utilización*, dando lugar a una dieta insuficiente en cantidad y en calidad, que ocasiona malnutrición y diferentes problemas de salud. Por último, los conflictos afectan a la *estabilidad* del acceso al alimento, pues los sistemas alimentarios pueden necesitar de 15 a 25 años para recuperarse tras el conflicto.

No obstante, cabe señalar que los estudios en este campo adolecen de varias limitaciones. Los académicos especialistas en seguridad alimentaria habitualmente han evitado la cuestión de la responsabilidad criminal derivada de las hambrunas, por su carácter políticamente controvertido. Igualmente, los investigadores especializados en genocidios y otras atrocidades no han prestado casi atención a las muertes por hambre severa, en comparación a las muertes por armas. En el campo del derecho, los crímenes de hambruna no han sido perseguidos en los tribunales como crímenes de guerra y el hambre masiva no se ha contemplado como un instrumento del genocidio (De Waal, 2018). Esta actitud, sin embargo, parece estar cambiando en los últimos años, pues las crecientes evidencias sobre el uso del hambre como arma de guerra están estimulando una corriente intelectual y política que lo considera como una práctica que debe perseguirse.



## 2. LA RESOLUCIÓN 2417 Y OTRAS INICIATIVAS INTERNACIONALES

La reaparición de las hambrunas en contextos de conflicto armado, así como los estudios recientes que constatan el uso del hambre como arma de guerra, han estimulado diferentes iniciativas internacionales, de alcance político y legal, para prevenir y sancionar esta práctica. Entre ellas destaca la adopción de la Resolución 2417 por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en mayo de 2018, que condena el uso del hambre como arma de guerra. Su aprobación fue la constatación de que la comunidad internacional reconocía la urgencia de afrontar el problema, dado que los cuatro escenarios declarados con riesgo de hambruna en 2017 correspondían a países en guerra civil (Siria, Nigeria, Yemen y Sur Sudán). Por el amplio respaldo que recibió fue calificada como un gran logro diplomático.

La Resolución representa la primera ocasión en que se reconoce al más alto nivel del sistema multilateral que existe una relación entre hambre y conflicto, y que la misma representa una amenaza a la paz y seguridad internacionales (Lander y Richards, 2019). El Consejo de Seguridad, en ocasiones anteriores, había condenado el hambre causada deliberadamente en países concretos, pero nunca había abordado el tema con carácter general. Además, el hecho de discutir sobre esta práctica en el Consejo, en sí mismo, ha supuesto elevar sensiblemente su perfil político y visibilidad internacionales, y, al menos potencialmente, abre las puertas a evitar su impunidad.

La Resolución prohíbe el hambre provocada entre la población civil como táctica de guerra, por ejemplo mediante el ataque a infraestructuras civiles esenciales para la producción y distribución de alimentos o el bloqueo de la ayuda humanitaria. Para ello, busca reforzar la prohibición de tales prácticas ya establecida en los marcos legales internacionales existentes, principalmente en los Convenios de Ginebra de 1949 y en sus Protocolos Adicionales. Estos instrumentos del derecho internacional humanitario proporcionan una base para perseguir los crímenes de hambruna tanto en conflictos internacionales como no internacionales (es decir, en guerras civiles internas). Sin embargo, hasta ahora la regulación de esta cuestión ha sido insatisfactoria (Zappalà, 2019), pues ha habido una incorporación poco sistemática de las normas internacionales en las legislaciones nacionales, de modo que, en virtud del principio de soberanía, resulta difícil exigir responsabilidades a actores relevantes en conflictos no internacionales.

En esta línea de refuerzo de los instrumentos legales de prohibición, un resultado importante del consenso generado por la Resolución ha sido la enmienda al Estatuto de Roma de diciembre de 2019 para expandir la prohibición del hambre de civiles a los conflictos armados no internacionales, dado que anteriormente solo lo prohibía en conflictos internacionales (Ventura, 2019). Así, las disposiciones del Estatuto sobre los crímenes contra la humanidad y sobre el genocidio podrían llegar a utilizarse para perseguir crímenes de hambre a nivel global y para acabar con la impunidad de los actores que los perpetran (Jordash et al, 2019). No obstante, hay quien teme que la enmienda tendrá poco impacto práctico (Ventura, 2019).

La Resolución, como consecuencia de la condena y prohibición que establece, urge a los estados miembros a investigar las denuncias de hambre inducida por conflictos, al tiempo que contempla la posibilidad de sanciones contra estados e individuos que la provoquen (Jordash et al, 2019). No obstante, la Resolución no incluye disposiciones específicas para la imposición de sanciones, las cuales todavía no se han implementado nunca. Por otro lado, se ha señalado que la Resolución tiene también una importante dimensión preventiva. El hecho de que el Consejo de Seguridad exprese “su compromiso para abordar la inseguridad alimentaria inducida por conflictos, incluyendo la hambruna, en situaciones de conflicto armado” (párrafo nº 7) en virtud de su responsabilidad en materia de paz y seguridad internacionales, puede suponer un importante elemento disuasorio para la utilización del hambre como táctica militar.



Otro elemento esencial de la Resolución es que requiere mecanismos de información en torno a situaciones de “riesgo de hambruna inducida por el conflicto e inseguridad alimentaria generalizada en contextos de conflicto armado” (párrafo nº 12). En este sentido, exhorta al Secretario General de Naciones Unidas a que informe al Consejo de Seguridad sobre la operacionalización de la Resolución, así como a alertar a éste cuando un conflicto pueda amenazar la seguridad alimentaria o exista la posibilidad de una hambruna inducida por el conflicto, como parte de los procedimientos regulares de informes sobre la situación en países específicos. El establecimiento de estos mecanismos de informe representa una oportunidad para incrementar la rendición de cuentas internacional de los actores armados.

Pero, por otro lado, suscita un reto importante, habida cuenta de la ausencia de sistemas de alerta temprana que recojan, de forma sistemática y detallada, evidencias del uso del hambre como arma de guerra. Para avanzar en materia de procesamiento, así como aún más de prevención, un desafío urgente reside en la mejora de los sistemas de información y presentación de informes sobre inseguridad alimentaria en contextos de conflicto. En particular, resulta necesario que los sistemas de alerta temprana existentes incorporen indicadores que reflejen el impacto que el conflicto tiene sobre las diferentes dimensiones de la seguridad alimentaria. Igualmente, también es preciso establecer mecanismos de información flexibles e independientes, que aporten evidencias en tiempo real, es decir, datos desagregados, detallados y contextualizados sobre el impacto que diferentes tácticas bélicas estén teniendo sobre la seguridad alimentaria de la población.

La Resolución 2417 expresa un creciente consenso internacional de condena del uso del hambre como arma de guerra, así como un impulso político orientado a reforzar los instrumentos legales, internacionales, regionales y nacionales para su prohibición y para la persecución legal de los perpetradores.

En el ámbito político, ha estimulado dos líneas de actuación, una punitiva y otra preventiva, ambas prometedoras pero igualmente difíciles. En efecto, la implementación de la Resolución afronta dificultades, pues sus procedimientos de implementación son vagos y la aplicación de sanciones viene condicionada por cálculos geopolíticos, por lo que se requerirán mayores dosis de voluntad política. Por ello, hay que destacar la importancia de diferentes iniciativas, promovidas tanto por grupos de países como por organizaciones de la sociedad civil, para impulsar la aplicación de la Resolución y, en general, promover una mayor rendición de cuentas y la persecución de los crímenes de hambruna. Entre ellas, cabe mencionar la colaboración mantenida entre Acción contra el Hambre y el Instituto Hegoa mediante la cual se ha elaborado una metodología para el monitoreo de la inseguridad alimentaria en conflictos, orientada a poder recopilar y difundir información detallada sobre el impacto negativo de los conflictos armados sobre la seguridad alimentaria. Dicha metodología, actualmente en proceso de ensayo y perfeccionamiento, pretende paliar el citado vacío en la materia.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (2018). Resolución 2417, Aprobada en su 8267 sesión celebrada el 24 de mayo de 2018.
- De Waal, A. (1989). *Famine that Kills. Darfur, Sudán, 1984-1985*. Oxford: Oxford University Press.
- De Waal, A. (2018). The end of famine? Prospects for the elimination of mass starvation by political action. *Political Geography*, 62, 184-195. doi: 10.1016/j.polgeo.2017.09.004
- Delgado, C., Murugani, V. y Tschunkert, K. (2021). *Food Systems in Conflict and Peacebuilding Settings*. Estocolmo: SIPRI.
- FSIN, (2023). *Global Report on Food Crisis 2023*. Roma: Food Security Information Network y Global Network Against Food Crisis.
- Jordash, W., Murdoch, C. y Holmes, J. (2019). Strategies for Prosecuting Mass Starvation. *Journal of International Criminal Justice*, 17(4), 849-879. doi: 10.1093/jicj/mqz044
- Lander, B. y Richards, R. V. (2019). Addressing hunger and starvation in situations of armed conflict. Laying the foundations for peace. *Journal of International Criminal Justice*, 17(4), 675-698. doi: 10.1093/jicj/mqz055
- Sen, A. (1981). *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford: Oxford University Press.
- Ventura, M. J. (2019). Prosecuting Starvation under International Criminal Law. *Journal of International Criminal Justice*, 17(4), 781-814. doi: 10.1093/jicj/mqz043
- Zappalà, S. (2019): "Conflict-related hunger, `starvation crimes´ and UN Security Council Resolution 2417 (2018)", *Journal of International Criminal Justice*, 47(4), 881-906. doi: 10.1093/jicj/mqz047