

Emiliano Dreon *

Universidad Nacional de La Plata, Argentina

Relaciones Internacionales

vol. 34, núm. 68, p. 11 - 22, 2025

Universidad Nacional de La Plata, Argentina

ISSN: 1515-3371

ISSN-E: 2314-2766

Periodicidad: Semestral

revista@iri.edu.ar

URL: <https://portal.amelica.org/ameli/journal/26/265437002/>

1. Para comenzar le propongo apelar a los sentidos generales. Para usted, ¿es apropiado el uso indistinto que suele hacerse de los términos seguridad alimentaria y hambre con respecto a conflictos armados o haría algún tipo de distinción?

Son conceptos diferentes. Lo que pasa es que el concepto hambre es coloquial. Para abordar el término seguridad alimentaria tendríamos que hablar de desnutrición, de malnutrición, de subnutrición. Existen diferentes conceptos más técnicos, cada uno con su matiz. Seguridad alimentaria, o mejor dicho inseguridad alimentaria, encajaría bastante con el hambre pero, aun así, tiene su diferencia, su particularidad. La inseguridad alimentaria es una condición que afecta a las personas que pasan hambre, es decir, malnutrición, desnutrición o incluso hambruna, como la situación más grave del hambre, en definitiva la hambruna como crisis alimentaria. Por ende, la inseguridad alimentaria la sufren las personas hambrientas, pero también las personas que en un futuro previsible pueden padecer hambre porque

Notas de autor

- * Abogado (IRI, UNLP). Auxiliar docente de primera categoría en la asignatura Derecho Internacional Público (Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP). Diplomado en Derechos Económicos, Sociales y Culturales (UBA). Magíster en Integración Latinoamericana (Instituto de Integración Latinoamericana, UNLP). Máster en Desarrollo y Cooperación Internacional (UPV/EHU, España). Candidato a Doctor en Estudios sobre Desarrollo (UPV/EHU, España). Integrante del Departamento de Cooperación Internacional y el Departamento de América Latina y el Caribe (IRI, UNLP).

son vulnerables. Esto se referiría a la dimensión técnica de la cuestión. Ahora bien, si estamos haciendo trabajos académicos hay que diferenciar los conceptos. Si estamos hablando coloquialmente, en la prensa por ejemplo, creo que se puede usar el concepto que la gente va a reconocer más fácilmente, en este caso hambre.

De igual modo, el conflicto armado aumenta los niveles de vulnerabilidad y de inseguridad alimentaria, pero no toda la gente que tiene inseguridad alimentaria está pasando hambre. En contextos de conflicto armado tenemos más personas con inseguridad provocada por diferentes factores específicos que tienen que ver con el conflicto armado en sí.

Además, hay debates que tienen que ver, por ejemplo, con la capacidad de adaptabilidad. Con relación a ello es pertinente señalar que hay gente que es insegura pero que no acaba sufriendo inanición o malnutrición, etcétera básicamente por dos razones: una, por las estrategias de afrontamiento, las *coping strategies*, gente que tiene capacidad de alimentarse recurriendo a los alimentos de hambruna. Precisamente hoy me preguntaban de un medio cómo ha sobrevivido la gente en Gaza si ha habido un bloqueo alimentario de ayuda humanitaria durante dos meses, desde el 2 de marzo. Pues, respondí que por algunos recursos que tenían guardados, pero también por los alimentos de hambruna: hierbas, raíces, cuero a veces, roedores, gatos, perros, en fin, cosas que habitualmente no se consumen y que la gente recurre a ellas en contextos de hambre. Entonces, puedes estar inseguro, pero utilizando ese tipo de alimentos mantienes un mínimo nivel nutricional, esa es una; en segundo lugar, hay otro debate que es la capacidad de adaptabilidad metabólica que tiene el organismo. Tenemos cierta capacidad de acomodar nuestro cuerpo a un menor consumo, en particular de calorías. Lo que pasa es que eso se discute mucho. ¿Cuál es ese nivel de adaptabilidad? Bueno, existe, pero ¿cuánto es? Pues esto se discute y es controvertido políticamente.

Es un debate biológico pero tiene implicaciones políticas porque si tú dices que tenemos un margen de adaptabilidad de 500 kilocalorías, por ejemplo, entonces ya el umbral no está en 2100 sino en 1600. Si aceptamos eso, reducimos drásticamente las estadísticas, es decir, el contingente de personas hambrientas que hay en el mundo. Si aceptamos ese criterio biológico de que la gente puede vivir consumiendo menos, entonces resulta que ya no tenemos 100.000 millones de personas pasando hambre en el mundo, sino 700, por lo que políticamente viene muy bien para “aliviar” estadísticamente el problema.

Esto es controvertido, pero existe cierto nivel de adaptación. Lo que se discute es en cuánto está, cómo te puedes adaptar. Pues, por ejemplo, bajando tu nivel de actividad física, moviéndote más lento, trabajando menos, gastando menos energía, menos calorías. Pero a

partir de un momento eso ya merma tu condición de salud y entonces tiene unas consecuencias a corto y a largo plazo para la salud. Todo eso en un contexto de conflicto armado funciona. Hay determinadas estrategias de afrontamiento. Hay menos capacidad de adaptación probablemente porque en una situación de violencia todo es más imprevisible. El acceso a los alimentos silvestres es más difícil. Todo lo que implica movilidad, moverte de tu casa por razones de inseguridad, es más complicado.

Luego se complica con problemas adicionales de colapso de los sistemas sanitarios, dificultad del acceso al agua potable, epidemias, desplazamiento de población. Entonces, son factores que están más presentes en un contexto de conflicto armado que de calamidad natural y que afectan a esa relación, a lo que es la seguridad alimentaria.

2. En ese sentido, ¿en qué casos o acontecimientos puede pensarse para identificar el móvil de la reaparición de las hambrunas como táctica bélica?

El hambre como arma de guerra se ha utilizado a lo largo de la historia en todas las guerras. Desde la Segunda Guerra Mundial, pero sobre todo desde el final de la Guerra Fría parece que esa práctica fue disminuyendo. Ello también tuvo su impacto en la literatura sobre el tema. Desde el final de la Guerra Fría parece que se fue usando menos. Sin embargo, en 2017 las Naciones Unidas alertan de que hay cuatro casos donde se está utilizando: noreste de Nigeria, Yemen, Sudán del Sur y Somalia. En estos casos hay hambrunas y además son deliberadamente provocadas como un arma de guerra. Luego han aparecido otros.

Eso tiene un impacto, que es la aprobación por el Consejo de Seguridad de la Resolución 2417. Son cuatro casos significativos que impulsan esa toma de postura por parte del Consejo de Seguridad. Luego hay una revitalización de los estudios teóricos sobre el tema y una nueva oleada de investigación sobre este tipo de prácticas desde el punto de vista de la seguridad alimentaria, desde el punto de vista de los conflictos, también desde el punto de vista legal. Hay una serie de artículos que analizan qué impacto tiene la Resolución 2417. Entonces, puede decirse que hay una nueva hoja de la literatura.

A estos casos habría que añadir algunos posteriores tales como Siria, Yemen y, por supuesto, Ucrania. Aunque en menor medida, lo que pasa es que sería un uso, a ver cómo decirlo, igual no es una táctica bélica, sino más bien es un objetivo de presión política que usa Rusia tratando de entorpecer la exportación, sobre todo de cereales, también de aceite de girasol, etc., de Ucrania, sabiendo que hay muchos países del mundo, sobre todo en la región de África Subsahariana, de África en general y del Próximo Oriente, que dependen de la importación de cereales de Ucrania. Eso da lugar a un

aumento del precio. Entonces, cabe pensar que Rusia utilizó esa obstaculización de las exportaciones de Ucrania como una forma de presionar a la comunidad internacional. A Rusia se le estaban aplicando sanciones dado que ha provocado un aumento de los precios internacionales con su accionar. Esto generó una incertidumbre y un aumento del número de personas hambrientas en el mundo.

Pero luego viene Gaza, y no sé si no es el más grave. Ahora mismo, según los datos que han salido la semana pasada, un cuarto de la población gazatí, medio millón aproximadamente, está en la fase 5 del IPC/CH, es decir, en una situación de hambruna. Pero el conjunto de la población está en las fases 3, 4 o 5, es decir, sufriendo una inseguridad alimentaria alta. Estamos hablando de dos millones, creo que son dos millones doscientas mil personas en Gaza. En números, no sé si es el caso más grave, porque habría que ver ahora la situación en Tigray, Etiopía, que hace dos años atrás ha sido gravísima. Pero en cualquier caso, desde el punto de vista geopolítico, político, mediático, etcétera, seguramente es el más grave, el que tiene más impacto.

Esos son algunos casos. Hoy el caso más claro es Gaza. Hay dos datos que son diferentes en Gaza, innovadores. Por un lado, hay un altísimo porcentaje de trabajadores humanitarios muertos deliberadamente en el marco de estas tácticas bélicas. Profesionales humanitarios que han sido objeto de ataques y han muerto. Esta mañana leía un dato, pero del año pasado, que eran ya doscientos aproximadamente. Ese es un dato importante. El 70% de todos los trabajadores humanitarios muertos ese año en el mundo habían muerto o habían sido asesinados en Gaza. Bueno, ese es uno de los elementos. Por otro lado, en otros países, tales como Sudán, Yemen, las autoridades políticas humanitarias que han utilizado o utilizan el hambre como arma de guerra, no han mostrado, no han hecho declaraciones diciendo que ese es su objetivo. Sin embargo, en el caso de Israel tenemos diferentes declaraciones del ministro de Defensa -en su momento- Yoav Galant, referidas a que a la población gazatí había que ponerla a dieta. Otro ejemplo son las declaraciones del portavoz del ejército israelí, el portavoz internacional del ejército, un teniente coronel, al expresar que estaban enfrentando a animales humanos y serían tratados como tales. Este tipo de declaraciones públicas de autoridades demuestran que ha habido una intencionalidad en el uso del hambre como arma de guerra. Claro, pues me imagino que es un elemento propagandístico para ellos, que genera un discurso de que son alimañas, terroristas, salvajes, no civilizados.

3. ¿Cuál podría ser una de las posibles interpretaciones en torno al uso del hambre como un arma de guerra?

El uso del hambre como un arma de guerra podría interpretarse como una herramienta de genocidio, especialmente a partir de la demanda inicialmente de Sudáfrica contra Israel por genocidio. Y el genocidio, para que sea demostrable, tú lo sabes mejor que eres jurista, requiere no solo que los hechos den lugar a la destrucción total o parcial de un grupo identitario, sino también que haya habido voluntad. Y entonces, claro, todas estas declaraciones pueden demostrar una cierta voluntad. En ese sentido, son torpes esas declaraciones, porque están evidenciando el hecho de que realmente es una táctica bélica, con intencionalidad.

4. Recuerdo un trabajo de Marc J. Cohen y Ellen Messer en 2023 en el que los autores se referían al término 'guerras alimentarias'. ¿Está de acuerdo con esa categoría de análisis?

El problema es que puede ser confuso el concepto. ¿Qué significa guerras alimentarias? Que son guerras promovidas por el hambre. Pues yo diría que la traducción, me imagino que será *Food Wars*, lleva a pensar eso, es decir una guerra alimentaria que sería una guerra provocada por el alimento. Entonces eso ya nos ubica en un ámbito de discusión que tiene su controversia y es el referido a si el hambre genera guerras. Sabemos que lo contrario sí, es decir, las guerras generan hambre, como generan pobreza, destrucción, etc. Ahora, ¿el hambre genera guerras? Si es eso lo que quieren decir, no está tan claro.

Creo que es un debate que tiene resonancias al que hubo en los años ochenta, finales de los ochenta, incluso noventa, en torno a la pobreza y el subdesarrollo como causa de las guerras. Luego, para evitar las guerras, luchar contra la pobreza y promover el desarrollo. Pero claro, no es tan fácil, porque tenemos muchos contextos como el de Tanzania, por ejemplo, un país muy pobre, de los más pobres de África, del mundo, pero que, sin embargo, no ha sufrido guerras, ni guerras civiles, ni estallidos de violencia, desde hace décadas.

Parece que no podemos decir que la pobreza sea causa directa de la violencia. Otra cosa es que a la violencia se sumen otros tipos de factores, lo que se denomina agravios en estudios de paz y conflictos. Es decir, la percepción de que tus derechos están siendo violados: violación de derechos humanos, discriminación étnica, por ejemplo, aumento de las diferencias socioeconómicas. Esto pasa muchas veces en los países que dependen de la economía extractiva, petróleo, gas, minerales, donde la riqueza se concentra en muy pocas manos, que encima controla el poder político, que a veces pertenece a una determinada etnia, en África, por ejemplo. Entonces, hay una minoría que se va enriqueciendo mientras el resto de la población se queda igual o incluso se va empobreciendo. Por ejemplo, en procesos de inflación van perdiendo el poder adquisitivo. Debido a ello, se da una polarización social. Eso lo puedes ver desde el punto de vista

puramente económico. Hay un empobrecimiento, pero ojo, no es la pobreza el problema. Quizá el empobrecimiento como un proceso sí puede ser un mayor problema, pero lo que es mayor problema es la polarización. Es decir, que algunos se enriquezcan mientras que otros nos estamos empobreciendo. Y, sobre todo, hay otro concepto que es la privación relativa. Es decir, la privación de unos en comparación a otros, pero que está aumentando. Esto es particularmente importante o grave cuando está mediado por otro tipo de factores: pueden ser políticos, identitarios, los que se enriquecen son la etnia, mientras la etnia no sé cuántos seguimos en la pobreza, o los que controlan el poder.

En definitiva, no creo que ni la pobreza ni el hambre *per se* sean causa, pero pueden contribuir cuando actúan otros factores, cuando la pobreza y el hambre están mediados por otros factores que pueden ser políticos, identitarios, por una determinada lectura de la realidad. Por tanto, un factor ideológico, un análisis de la realidad que nos lleva a vernos como discriminados. Pero si no hay una lectura ideológica, política que nos ayude a ver que somos discriminados y oprimidos, podemos ser “esclavos felices”.

Creo que la falta de alimento puede contribuir, pero en sí mismo veo difícil que dé lugar al estallido de una guerra. Habría que ver en qué sentido utilizan el concepto. A priori no me convence demasiado.

5. Con respecto a esa interacción entre hambre y conflicto armado, ¿ha observado algún aspecto particular durante el periodo de pandemia de la COVID-19? ¿Se presentó alguna dinámica distinta?

Considero que la pandemia habrá sido un problema adicional a los que tienen y probablemente no el más grave. Quiero decir que en un contexto de conflicto armado donde hay hambre, además puede haber sequía y además puede haber una pandemia para la cual no tenemos recursos. No hay respiradores, no hay sistemas sanitarios. Estoy hablando del noreste de Nigeria, estoy hablando de Somalia, entre otros casos de gravedad.

Últimamente, trabajo sobre el proceso de paz de Colombia en donde comunidades indígenas quedaron especialmente afectadas durante la pandemia por las dificultades de acceso a muchos territorios. Había muchas iniciativas de desarrollo de cooperativas, de proyectos de desarrollo rural, de reincorporación de los guerrilleros de las FARC, cantidad de proyectos e iniciativas que quedaron ralentizados por el tema de la pandemia. A su vez, dado que la gente no se podía desplazar la ayuda no se podía repartir.

6. A partir de lo que ha señalado, y dada su vasta experiencia como investigador, ¿cuáles son las cuestiones que más destacaría de su experiencia en terreno?

El trabajo que he hecho en terreno ha sido en Mozambique y en Angola en un contexto de reconstrucción postbélica. Fui a

Mozambique después de acabar mi tesis doctoral, a finales de los noventa. En Angola estuve tres veces a lo largo de la primera década del 2000. La primera vez había guerra todavía y ahí estuve analizando la acción humanitaria y escenarios de rehabilitación. Estuve en Palestina, en Gaza y Cisjordania así como en los Santos del Golán y luego nuevamente en Colombia en el marco del proceso de construcción de paz.

No he hecho trabajo de campo en un escenario en el que haya guerra y una crisis alimentaria abierta como ahora mismo en Gaza. Además, cada país tiene sus peculiaridades.

En Mozambique estuve en 1996. La guerra había acabado en 1992. La situación era súper perentoria. Viajé con gente de Médicos sin Fronteras por el norte, en Nampula, Cabo Delgado, las regiones del norte, provincias del norte de Mozambique. La situación era muy calamitosa. Uno de los recuerdos como anécdota que puedo contarte es que viajamos en dos Land Rover que Naciones Unidas le había prestado a Médicos sin Fronteras. Me invitaron con una misión de seguridad alimentaria a hacer entrevistas con Médicos sin Fronteras y los dos Land Rover que llevábamos eran blancos, habían sido de Naciones Unidas y tenían todavía su logo. Recuerdo que al llegar a algún sitio se acercaron unos niños corriendo. Nosotros contábamos con la asistencia de traductores locales para hacer las entrevistas, las encuestas. Entonces uno nos dijo que los niños estaban llamando a los Land Rover los elefantes blancos. Era la primera vez que veían vehículos en esa zona. Nunca habían llegado vehículos a esa zona en los últimos años, después de la guerra. La situación era extrema y en términos agrícolas también, esto también lo vi en Angola.

Aunque acabe la guerra, la situación humanitaria y la situación de seguridad alimentaria va mejorando muy paulatinamente.

Por ejemplo ahora en Gaza va a pasar también. Pese a que ahora empezara a llegar ayuda alimentaria masiva, que no está llegando, está entrando a cuentagotas, pero si llegara en mayor medida para poder alimentar al conjunto de la población aun van a haber aspectos que durarán mucho tiempo. Por ejemplo, la situación física de las personas que es muy débil y la gente ha pasado enfermedades o las está pasando. Por ende, recuperar todo eso va a llevar tiempo, pero también va a llevar tiempo reconstruir el sistema alimentario, el sistema productivo en Angola, entre otros, recuperar la capacidad productiva local.

En Mozambique me decían que las semillas están muy degradadas, que era fundamental importar semillas nuevas para que los campesinos pudieran empezar a producir. Una semilla puede durar tres, cuatro años, bueno, algunas más. Pero si tú tienes un saco de semillas de hace varios años porque ha habido guerra y has podido producir poco o has tenido que comerte el grano y has podido salvar muy poco al final tienes ahí poco de hace años por lo que la

producción queda muy baja. Este es un dato que habla de la necesidad de largo tiempo para poder reconstruir la producción agrícola.

Lo mismo ocurre con la ganadería. De las tres veces que fui a Angola, durante la primera estancia todavía había guerra en algunas zonas. De hecho, estuve en una zona que era la ciudad de Malanje, que tenía un cordón de seguridad de 10 kilómetros alrededor de la ciudad pero de ahí en adelante era zona de conflicto. En el sur siempre ha habido ganado vacuno porque es un pueblo pastoril pero en otras zonas yo no vi vacas ni ganadería mayor. No había. En la guerra desaparece. Porque se lo comen o porque es un botín de guerra, lo que fuera. Luego ya, cuando hice otro viaje, no sé si fueron dos o tres años después, ya se empezaba a ver sobre todo gallinas, conejos, cerdos, etc., y más adelante, ganado vacuno. Esto es lo que implica que en una guerra el ganado se reduce drásticamente, el número de ganado de todo tipo. Pero luego la recuperación del ganado requiere tiempo, pero fases de tiempo diferentes según el tipo de ganado. El ganado pequeño se reproduce más rápido. Pero si hablamos de vacas, caballos, camellos, esos llevan muchos más años. Entonces si tú eres un ganadero que tenías 50 vacas y en la guerra has perdido 40 y te has quedado con 10, vas a tardar muchos años en recuperar tu medio productivo, tu medio de vida, lo que en inglés se llama *livelihood*. Vas a tardar años en recuperarlo, más que un agricultor. Un agricultor si viene un año de lluvias y buena cosecha puede recuperar la producción normal. En cambio, el ganadero va a tardar años en producir la leche o la carne que producía antes.

Esto revela que hay niveles de vulnerabilidad diferentes en diferentes grupos de población según su medio de vida y que la recuperación en términos de seguridad alimentaria después de acabado un conflicto armado y una crisis humanitaria lleva años en el sentido de recuperar todo, recomponer las tierras, conseguir semillas, conseguir herramientas, todos los insumos agrícolas.

7. Particularmente, me interesa consultarte acerca de un tema que ya se ha mencionado en la primera parte de este intercambio. Me refiero a la resolución 2417 del Consejo de Seguridad del año 2018 que expresa, entre sus considerandos, su profunda preocupación por el nivel de las necesidades humanitarias globales y la amenaza de hambruna que pesa actualmente sobre millones de personas en los conflictos armados. Si bien la resolución mencionada refleja un consenso de la sociedad internacional en relación con la condena del uso del hambre como arma de guerra ¿se han identificado obstáculos en su implementación? Más allá de la dimensión preventiva de la resolución, desde su aprobación ¿se ha avanzado en la imposición de sanciones?

Un primer obstáculo es la propia vaguedad, ambigüedad de la resolución. Fue un logro muy grande y creo que salió, si no recuerdo mal, por unanimidad del Consejo de Seguridad. Estamos hablando

del ámbito más alto en la estructura de la gobernanza global y además del núcleo duro que tiene que ver con temas de seguridad. Entonces, eso fue un logro diplomático. Hay una condena y una prohibición de determinadas prácticas bélicas del uso del hambre como arma de guerra. Hay algunas prácticas concretas que se mencionan y otras no, hay condena, hay prohibición. Lo que no queda claro es el tema de las sanciones dado que no hay ninguna disposición específica que aluda a las sanciones.

En los estudios que se han hecho sobre la resolución, lo que se dice es que abre las puertas a posibles sanciones. Abre las puertas como una base que luego hay que aprovechar. Entonces, si hubiera voluntad política, se podría tirar de la resolución para desarrollarla e implementar sanciones. Su importancia radica en la unanimidad y de que a nivel del Consejo de Seguridad se ha puesto en la agenda política internacional del más alto nivel el tema. Si bien hay resoluciones de Naciones Unidas previas sobre el uso del hambre como arma de guerra no se refirieron a países y a casos concretos, a escenarios concretos. La resolución en cuestión es de índole general con validez global. Al mismo tiempo, ha alentado una oleada política, social y académica en relación con este tema. Es decir, ha habido países que han conformado el Grupo de Países Amigos de la Resolución 2417 -Irlanda, el Reino Unido, Países Bajos, Alemania, Suecia, entre otros- para intentar promover su desarrollo y su aplicación pero actualmente sin movimientos significativos. ¿Por qué? Posiblemente porque les da vértigo aplicar la resolución 2417 a Israel. Si esto hubiera ocurrido con un país de África Subsahariana, seguramente que hubieran hecho los esfuerzos para aplicar la resolución.

Ha habido nuevos estudios académicos sobre la relación hambre-conflictos, organizaciones sociales en materia de derechos humanos y humanitarias que se han hecho eco del tema y que están trabajando. Hay una coalición de ONGs sobre y/o contra el conflicto y el hambre y ahí están las principales ONGs del mundo, pues está Oxfam, Acción contra el Hambre, CARE International, Save the Children, el Consejo Noruego para los Refugiados, World Vision y algunas más. Están intentando articular una estrategia conjunta sobre este tema, viendo qué hacer, cómo hacer advocacy e incidencia política.

Todo esto de alguna forma ha sido impulsado por la 2417. En el ámbito político, en el ámbito jurídico, también ahí hubo una discusión que promovió Suiza en torno al propio Estatuto de Roma (1998) que ha dado lugar a algunas iniciativas jurídicas. Ahora, dicho todo eso, problemas como la ambigüedad, en concreto que no tiene un desarrollo específico el ámbito de la sanción, de la rendición de cuentas y, bueno, luego al final la falta de voluntad política pero como tantas otras resoluciones. Probablemente la voluntad política hubiera

sido más manifiesta si no estuviera Gaza ni Israel de por medio, se podría haber aplicado para otros casos. Pero claro, eso depende de la discrecionalidad y del juego de intereses geopolíticos en el marco del Consejo. Se podría utilizar contra Yemen, por ejemplo, contra Sudán del Sur. La cuestión es que ahora resulta que lo que está encima de la mesa, con toda la crudeza es Gaza, por lo que creo que hay parálisis por eso. Si no, probablemente se hubiera avanzado.

En realidad, la resolución lo que hace es ratificar instrumentos que ya están en los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales, entre otros instrumentos. Le da más fuerza a lo concreto y lo sitúa al nivel de la agenda política internacional del Consejo de Seguridad. Pero en lo que respecta a los instrumentos, las bases jurídicas, creo que no ha habido mucha novedad. Igual hay cosas que los juristas podéis ver ahí, matices y tal.

8. Hace un tiempo el Programa Mundial de Alimentos (PMA) diagnosticó que el cambio climático había sido, potencialmente, el causante de la hambruna en Madagascar ocurrida desde el año 2021. Sería la primera vez que, a escala global, se menciona tal especificidad. ¿Cuál es su reflexión al respecto?

Un par de cosas. Primero, que es verdad que el calentamiento global y los problemas medioambientales están teniendo un impacto creciente en las causas de las crisis humanitarias. En clase habitualmente he dicho que las principales crisis humanitarias son las derivadas de conflictos armados. Seguramente sigue siendo así, pero todos los informes advierten de que el calentamiento global y sus diferentes secuelas en forma de ciclones, de sequías, etc., están teniendo y van a seguir teniendo un peso creciente. Segundo, si esa sequía se hubiera producido en Noruega, ¿se hubiera dado lugar a una hambruna? Yo sospecho que no. Entonces, ¿podemos decir que la sequía ha sido causante de la hambruna? Quizás las causas están en aquello que diferencia a Noruega de Madagascar. Es decir, vulnerabilidad, pobreza, falta de recursos de políticas públicas, falta de infraestructuras, nivel de producción de alimentos escaso, pobreza en general.

A la hora de hablar de las causas de inseguridad alimentaria o de una crisis humanitaria, hay que visualizar, por un lado, el factor detonante que puede ser una sequía y, por otro lado, los factores de fondo, que pueden ser estructurales o pueden ser coyunturales, pero muchos de ellos son estructurales. Todo eso lo incluimos en el paraguas de la vulnerabilidad. Creo que la causa fundamental está ahí. Cuando hay un terremoto en Japón no da lugar a la cantidad de muertos que se generan en Haití, por ejemplo.

Es decir que hay un factor detonante, pero que a veces da lugar a una crisis humanitaria y a veces no, en función de la vulnerabilidad subyacente. Para mí la causa fundamental está ahí. Pero hay una

intencionalidad política en poner el foco siempre en el factor detonante. La sequía puede tener causas muy difusas, humanas y demás, pero un terremoto o una erupción volcánica, pues bueno, es “capricho de la naturaleza”. ¿Y cómo culpamos a la naturaleza? Antes se decía que era un castigo divino, podías portarte bien, poner velas o rezar para intentar mitigar el daño. Ahora, como es “capricho de la naturaleza” ya no hay nada que hacer. Pero eso da lugar a una exoneración de responsabilidades de cualquier política, práctica, estructura, empresa. Eso políticamente es muy interesante, para quien gobierna, para los sectores poderosos, para quienes no quieren cuestionar el sistema de la globalización neoliberal o lo que fuera. Al final aquí hay también una intencionalidad ideológica y política, que yo también la tengo en el sentido inverso, es decir, se suele olvidar lo estructural y nos solemos enfocar deliberadamente en lo coyuntural, porque ahí no hay a quien responsabilizar. Entonces, esto yo lo aplicaría de alguna forma al caso de Madagascar.

Vale, factor detonante que ha precipitado, activado un proceso de crisis, sequía, pero sobre un caldo de cultivo propicio, que no existe en Noruega.

9. Con relación al Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos sabemos que responden a distintos paradigmas, tienen distintas intencionalidades pero ello, igualmente, no es óbice para poder pensar en lo que los relaciona. Por tanto, ¿en qué medida el derecho humano a la alimentación adecuada, el hambre y la seguridad alimentaria y conflictos armados pueden actuar como puentes entre estas dos vertientes del derecho internacional?

Es curioso, no se me había ocurrido plantearlo en esos términos. Primero, el Derecho Internacional Humanitario se relaciona con el contexto de conflicto armado. Por su parte, Derechos Humanos se sitúa, en principio, en un contexto de paz salvo las excepciones correspondientes que atienden a situaciones de emergencia. Eso por un lado. Por ende, sí hay una cierta distinción a nivel político. Pero, por otro lado, a nivel del terreno, a nivel fáctico, lo que vemos es, como te he dicho antes, es que a diferencia de las guerras clásicas entre Estados -que se declaraban y finalizaban en un momento dado y había un acta de capitulación- la mayor parte de las guerras civiles en la actualidad son situaciones de violencia fluida, difusa, en donde no hay un comienzo claro mediante una declaración oficial de la guerra, a veces tampoco acaban. Entonces, son situaciones extendidas durante mucho tiempo. Pienso en ejemplos como el caso de la República Democrática del Congo, en Sudán, etc.

Pero incluso aunque la guerra acabara en un momento determinado la situación alimentaria no cambiaría drásticamente. Puede seguir habiendo inseguridad alimentaria durante mucho tiempo. Por ende hay que ver la situación no en términos de fases tan

claramente definidas, una fase de conflicto armado y una fase de postconflicto armado y, por tanto, aplicable el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, sino que en la práctica todo está mucho más interconectado y que la recuperación de los medios de vida, de la salud, de las infraestructuras, de la producción agrícola, llevará años.

Entonces, no cabe una separación drástica, sino más bien ver un proceso paulatino que, muchas veces, va de mejoría a empeoramiento y viceversa porque es una característica de estas guerras: que en una zona ahora mismo hay paz y en otra hay guerra y dentro de unas semanas hay un cambio. Entonces, todo es muy complicado. A nivel de la realidad, las situaciones no son tan nítidamente distinguibles. A nivel jurídico quizás sí, pero entonces esto nos estaría hablando de una cierta inadecuación de lo jurídico a la realidad.

Dicho de otra forma, el Derecho Internacional Humanitario se elaboró pensando en las guerras clásicas entre Estados. Por lo tanto no encaja tanto en la mayor parte de las guerras que son civiles, que son prolongadas, o conflictos intratables, como se menciona, se habla ahora, etc. Como la inseguridad alimentaria no es un problema que pueda encuadrarse cronológicamente, sino que es un problema que se irradia a lo largo del tiempo, nos fuerza a pensar en herramientas jurídicas más flexibles.

10. Una de las cuestiones presentes en el transcurso del intercambio es que los conflictos armados provocan hambre y malnutrición pero, a su vez, el hambre podría conducir a la violencia y alimentar los conflictos. Frente a este aspecto ¿cuáles podrían ser algunas de las directrices para pensar alternativas/nuevos enfoques frente a este círculo vicioso en pos de, tal como señala en el Informe de Ayuda en Acción (2021), “integrar una perspectiva de construcción de la paz en la creación de sistemas alimentarios resilientes y una perspectiva de seguridad alimentaria en la construcción de la paz”?

Hay una interrelación entre hambre, conflicto, podemos verlo como una rueda si quieres, y de la cual hemos hablado antes.

Por un lado, lo que está claro es que el conflicto genera hambre. Luego, en esta frase se alude al sentido inverso de la rueda, que yo te decía que igual no está tan claro. Es decir, ¿en qué medida el hambre puede generar conflictos armados? Te diría sí, pero más bien contribuye. Es decir, como factor único no es suficiente, en mi opinión, como tampoco la pobreza. Ahora, con otros factores se puede entender que forma parte de un conglomerado y puede contribuir.

En los últimos años ha aparecido un nuevo debate que le da la vuelta a este planteamiento. Me refiero a si el hambre genera conflicto, ¿podríamos decir que la seguridad alimentaria contribuye a la construcción de paz? Se invierten los términos. Este es un debate

emergente. Hay algunos pocos informes al respecto. En particular hay dos del Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) de Estocolmo, que es un instituto de estudios de paz, encargados por el Programa Mundial de Alimentos y creo que por parte de la FAO. Luego también la FAO tiene otro informe al respecto. Por ejemplo, la propia Acción contra el Hambre está muy interesada en este debate. En la actualidad estoy ayudándoles a elaborar algunos documentos al respecto. En concreto, con la gente de Acción contra el Hambre en Colombia y España. Lo que quieren es ver cómo en diferentes escenarios de Colombia el uso de ayuda alimentaria de emergencia y de desarrollo puede servir para construir paz.

Esto es un escenario o un planteamiento interesante. Pero, primero, ¿quién puede estar interesado? ¿Por qué la FAO alienta esta idea? Pues quizá porque tienen un déficit de financiación muy grande, en particular el Programa Mundial de Alimentos en razón que vive de las donaciones de alimentos y de dinero de los países y se les da cada vez menos. En términos generales, el sistema humanitario atraviesa una crisis.

Imaginemos que conseguimos argumentar a los gobiernos que, hombre, si mejoras la situación alimentaria en África, en el Sahel, por ejemplo, va a mejorar la situación de seguridad, de paz. Y entonces va a mejorar la situación de seguridad. Eso, a nivel geopolítico, interesa. Ahí el PMA estaría consiguiendo un argumento para obtener más recursos. Otra motivación puede ser más teórica. Es decir, está el llamado triple nexo que son los debates sobre cómo vincular la ayuda humanitaria con la cooperación al desarrollo. Eso ya venía desde finales de los ochenta, noventa, respecto a la vinculación emergencia-desarrollo. Pero en la última década se le ha añadido una tercera pata, que es la paz en el sentido de cómo vincular ayuda humanitaria, cooperación al desarrollo y construcción de paz. De tal forma que haya sinergias entre las tres dimensiones. Ese es un debate que ha ido surgiendo, alentado sobre todo por Naciones Unidas.

Fundamentalmente desde el año 2016, que fue la Cumbre Humanitaria Mundial en Estambul (Turquía) organizada por Naciones Unidas, momento en el que se planteó este argumento del triple nexo. Esto ha contribuido a esta idea de ver cómo la seguridad alimentaria puede contribuir a la paz. Puede haber motivaciones de tipo teórico. Puede haber motivaciones de tipo financiero e incluso, político.

Considero que es una línea de análisis interesante. Estoy trabajando con Acción Contra el Hambre sobre el tema. Pero no soy un apologeta, acético. Estimo que puede tener cierto margen para construir paz a nivel local quizá en Colombia, en situaciones de guerra civil, etcétera donde la ayuda alimentaria o los proyectos de seguridad alimentaria pueden ayudar a crear espacios de diálogo, de convivencia,

evitar que los chavales, como está pasando otra vez en Colombia, vayan ahora mismo a las disidencias de las guerrillas, los están reclutando porque no hay empleo. A nivel local puede generar, puede contribuir a la reconciliación, puede tener un impacto positivo. En otros contextos, creo que no.

En Gaza, por ejemplo, pensar que la distribución de la ayuda alimentaria o proyectos de seguridad alimentaria pueden contribuir a la paz me parece un error. El problema es geopolítico y es un problema de ocupación, de colonización. Hoy mismo Israel ha anunciado que da luz a 20 nuevos asentamientos de colonos en Cisjordania. Eso no lo puedes parar con proyectos de seguridad alimentaria. Es otra cosa. La impresión que me da es que ocurre lo mismo que en el triple nexo. En el triple nexo hay cantidad de informes, etc., ayuda humanitaria, cooperación, construcción de paz pero la parte que está más débil, que casi nadie debate, casi nadie teoriza, es construcción de paz. ¿Qué es? ¿Cómo se define? Hay muchas definiciones.

Aquí creo que pasa lo mismo, que en estos informes del SIPRI, entre otros, se habla de paz en general, pero no se profundiza en dimensiones específicas de la paz ni en enfoques. Hay un enfoque de paz liberal y hay un enfoque de paz crítica. Creo que no se está profundizando sobre ello. Tiene posibilidades ese debate, se puede avanzar en cosas, pero todavía es incipiente.

Hay que demostrar empíricamente que ese tipo de proyectos contribuyen a la construcción de paz. A su vez, hay que ver en qué medida, en qué contextos, que yo creo que serían básicamente contextos locales, y en qué ámbitos específicos. Pero no así en términos generales. Considero que puede tener un alcance, aunque limitado.

11. Mientras avanzaba en su explicación, y frente a estas propuestas emergentes, pienso en cómo podría impactar el plan de reforma de Naciones Unidas en términos de presupuesto (UN 80), promovido desde la Secretaría General, en la construcción de paz de los procesos mencionados, entre otros.

Lo que sé es que con las medidas que ha adoptado Trump, por un lado de hostilidad a Naciones Unidas, por otro lado de dismantlar la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), que a su vez era una financiadora importante de agencias de Naciones Unidas. Aparte de la financiación directa, luego estaba la indirecta vía USAID. Hay una disminución de fondos de todo el sistema humanitario, de todo el sistema de cooperación al desarrollo. Las ONG están preocupadas y me imagino que las agencias de Naciones Unidas también.

Lo que sí sería interesante es ver cómo queda el proceso de reforma del pilar de Paz y Seguridad de Naciones Unidas emprendido en el

año 2015 con tres informes: el informe HIPO y otro sobre la estructura del sistema y otro que incidía más en temas de género. Tres informes del año 2015 que abrieron un proceso de reforma del Pilar de Paz y Seguridad de Naciones Unidas, donde se buscaba la integralidad, se buscaba el enfoque local, que el enfoque de derechos humanos fuera transversal, temas de género, que la construcción de paz fuera sostenible. De hecho, ahí introducen un concepto nuevo, que es *Sustaining Peace*. Algunos lo traducen como paz sostenible, pero está mal. Es sostenimiento de la paz. Paz sostenible es otra cosa. Abren una serie de debates y de iniciativas de reforma dentro de Naciones Unidas muy interesantes.

Pero claro, con esta disminución de fondos y esta quiebra de las agencias de Naciones Unidas, me imagino que todo esto puede quedar en la nada.

Notas

1 Licenciado en Geografía e Historia y diplomado en Acción Internacional Humanitaria por la Universidad de Deusto, así como doctor en Ciencia Política por la Universidad del País Vasco. Se desempeña como Investigador principal del Grupo de Investigación sobre Seguridad Humana, Desarrollo Humano Local y Cooperación Internacional del Instituto Hegoa, perteneciente al Sistema Vasco de Investigación del Gobierno Vasco. Ha realizado estancias en las Universidades de Sussex, Oxford, Nevada y British Columbia. Es autor de varios libros y decenas de artículos, destacando su participación como director del *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo* (2001). Profesor titular de Relaciones Internacionales en la UPV/EHU. Su trabajo de campo se ha desarrollado principalmente en Mozambique, Angola, Palestina y Colombia. Cabe destacar que su trabajo se realizó en torno a temas como Seguridad Humana, hambrunas, Derechos Humanos, seguridad alimentaria, ayuda alimentaria, Cooperación al Desarrollo, Ayuda humanitaria, Desarrollo humano, Relaciones internacionales, Conflictos, Construcción de paz, Rehabilitación, Post Conflictos, Sensibilidad al conflicto, Estados fallidos, Seguridad. A partir de su vasta experiencia en relación con los temas mencionados se plasma, a continuación, el intercambio sostenido acerca del hambre y los conflictos armados.

Información adicional

Cómo citar este artículo: Dreon, E. (2025). Karlos Pérez de Armiño. *Relaciones Internacionales*, 34(68).

AmeliCA

Disponible en:

<https://portal.amelica.org/ameli/ameli/journal/26/265437002/265437002.pdf>

Cómo citar el artículo

Número completo

Más información del artículo

Página de la revista en portal.amelica.org

AmeliCA

Ciencia Abierta para el Bien Común

Emiliano Dreon

Karlos Pérez de Armiño ^[1]

Relaciones Internacionales

vol. 34, núm. 68, p. 11 - 22, 2025

Universidad Nacional de La Plata, Argentina

revista@iri.edu.ar

ISSN: 1515-3371

ISSN-E: 2314-2766



CC BY-NC-SA 4.0 LEGAL CODE

Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.