

### **HAMBRE Y GUERRA**

#### **I. Introducción**

Cuando las personas sufren de hambre en el transcurso de un conflicto armado, la reacción natural y espontánea para asistir a las víctimas es enviar y distribuir alimentos.

Durante el decenio pasado, se emprendieron considerables esfuerzos para mejorar las acciones de socorro alimentario. Pero, a pesar de los notorios progresos registrados, y cualesquiera que sean las mejoras que pueden hacerse todavía, es necesario poner de relieve que la ayuda alimentaria en sí nunca permite suprimir el hambre, ni los sufrimientos que ésta ocasiona. Va siempre más allá de las necesidades de las víctimas y, en definitiva, no puede ser, por sí sola, la respuesta adecuada a los problemas de esas personas.

Por consiguiente, es necesario analizar los mecanismos por los cuales se producen las situaciones de hambre en los conflictos armados, a fin de comprender mejor la índole real de los problemas que ocasionan y determinar las acciones humanitarias que conviene adaptar.

A primera vista, puede parecer difícil evitar que ciertas situaciones conflictivas se conviertan en situaciones catastróficas de hambre. Sin embargo, un análisis más detenido de las situaciones de guerra y de hambre muestra que, en la mayoría de los casos, el hambre está relacionada con una interrupción del acceso a los víveres, ya que, potencialmente, se dispone de éstos de una manera u otra y no son inexistentes. Partiendo de esta base, hay dos enfoques lógicos de la ayuda humanitaria en situación de hambre y de guerra que son, además, complementarios:

- el primero consiste en intervenir por lo que respecta a las causas del hambre, analizando por qué el acceso a los víveres se ha deteriorado y proponiendo soluciones prácticas del problema,
- según el segundo, la asistencia alimentaria como tal sólo debería ser un último recurso para ayudar a las víctimas del hambre, cuando resulta claro que no puede restablecerse un acceso normal a los víveres.

Teniendo en cuenta estos dos enfoques, el CICR organizó, del 21 al 23 de marzo de 1991, en Annecy (Francia), un seminario titulado «HAMBRE Y GUERRA». El objetivo era recoger los datos que permitieran sentar con mayor claridad las bases de una política humanitaria global destinada a tratar el fenómeno del hambre en situación de conflicto armado.

En el seminario participaron unas cuarenta personas, invitadas específicamente a causa de sus experiencias por lo que respecta al hambre en situaciones de conflicto armado, experiencias relativas a ámbitos diferentes pero que se consideran complementarios, como:

- fenomenología de las situaciones de hambre,
- cadena de información sobre el hambre, sobre la alerta temprana al acontecimiento mediático,
- derecho internacional humanitario (DIH) y el hambre en situación de conflicto armado, y
- operaciones de socorro.

## **II. Debate sobre los trabajos del seminario**

El seminario fue sumamente útil. Se tratarán aquí sólo los puntos de importancia operacional directa e inmediata, es decir, la fenomenología de las situaciones de hambre y el DIH relativo al hambre en situaciones de conflicto armado. El conjunto de trabajos del seminario será objeto, posteriormente, de una publicación completa.

### **1. Fenomenología de las situaciones de hambre<sup>1</sup>**

Según las exposiciones de los expertos, resultó claro que la palabra hambre, tomada en su definición estricta de mortalidad epidémica debida a la falta de alimentación, incluye sólo uno de los aspectos de la fenomenología, la más espectacular: la catástrofe. Si, además, la acción humanitaria se rige por esta definición, llega demasiado tarde para ser eficaz.

El hambre es un fenómeno dinámico, modulado en general por acontecimientos climáticos y económicos. No aparece bruscamente, se desarrolla; pocas son las situaciones de hambre que resultan inmediatamente de un solo acontecimiento. De ahí viene la idea de la alerta temprana, en que se determinan una serie de indicadores para detectar lo más rápidamente posible los signos de que sobrevendrá una situa-

---

<sup>1</sup> Según las exposiciones de John Seaman y Frances D'Souza

ción de hambre. Es un buen esfuerzo de prevención en caso de catástrofe, pero, sin duda, el mayor número de escollos surge en la detección temprana y en las medidas que según ésta se proponen:

- Lo que la mayoría de las organizaciones humanitarias intentan prevenir es la mortalidad epidémica por falta de alimentos. Es muy probable que los objetivos y los medios de intervención sean inadecuados, pues no todas las situaciones de hambre se traducen por una gran mortalidad. Lo que sí implican todas es un empobrecimiento de la población. Lo que hay que combatir, y a su debido tiempo, es este empobrecimiento.
- El hambre es un proceso que reduce lentamente las soluciones alternativas y que el ser humano desarrolla para adaptarse a los accidentes de los que puede ser víctima. En el transcurso del proceso, la comunidad se empobrece dando lugar a situaciones cada vez más graves. La indigencia total y la muerte causada por el hambre son, no obstante, su relativamente raro resultado. Es muy posible, y sucede con frecuencia, que en un estado de adaptación u otro, las causas de la situación de hambre desaparezcan y que el problema quede resuelto momentáneamente. De ahí resulta, en gran parte, el poco poder de predicción de los indicadores.
- Las soluciones que tienden a adaptarse a los diferentes aspectos del hambre son a menudo complejas y variables. Además, las situaciones son diferentes entre sí, de manera que es casi imposible lograr que haya un sistema de alerta temprana que pueda aplicarse universalmente.

Por lo tanto, para cualquier organización resulta difícil no sólo detectar un proceso de hambre, sino, sobre todo, evaluar si se resolverá por sí solo o si terminará siendo una catástrofe. No obstante, por lo que respecta a la intervención humanitaria, hay, por lo menos, tres características del fenómeno del hambre que no tienen ambigüedad alguna.

- a) La adaptación a un proceso de hambre puede determinarse por medio de un análisis económico de la manera en que han de utilizarse los recursos. Esta adaptación significa, tarde o temprano, un empobrecimiento de la población en cuestión, lo que implica una disminución del acceso a las fuentes de alimentación. El estado final es la indigencia total que reduce a la población a la mendicidad.

- b) Muchas situaciones de hambre pasan desapercibidas porque no terminan en catástrofe. Sea porque los factores de la situación desaparecen lo bastante pronto sea porque la intervención de las autoridades es lo bastante eficaz para permitir un acceso suficiente a los víveres, esperando que termine la crisis. Se ha probado que esta eficaz intervención sólo puede tener lugar en tiempo de paz, con un Gobierno abierto a la democracia.
- c) La mayoría de las situaciones de hambre, incluidas sobre todo las que causan la muerte, se desarrolla en situación de conflicto armado. La causa es muy simple: independientemente de los acontecimientos climáticos y económicos que generalmente dan lugar al hambre, la pérdida de acceso a los recursos alimentarios resulta, ante todo, de actos intencionales, que son principalmente de dos tipos:
- los que privan deliberadamente o indirectamente a la población de los propios recursos y medios de adaptación, como el desplazamiento de población, la restricción de las actividades de producción, la ruptura de las vías de comunicación, el saqueo y la destrucción de los recursos;
  - los que prohíben la aplicación de intervenciones con miras a restaurar el acceso a las fuentes de alimentación, como los socorros alimentarios, la transferencia de recursos, la creación de empleo.

Para ilustrar estos fenómenos, recordemos que, en 1987, el sistema de alimentación de 17 países, cuya población total era de 425 millones de personas, resultó gravemente afectado por la guerra, por actos intencionales de agresión o como consecuencia del conflicto.

Esto nos conduce naturalmente al segundo aspecto fundamental del seminario: el DIH y el hambre en situación de conflicto armado.

## **2. El DIH y el hambre en situación de conflicto armado<sup>2</sup>**

La idea principal del seminario era estudiar el equilibrio entre la acción preventiva de una crisis y la que limita los daños cuando sobreviene la catástrofe. En situación de conflicto armado, la pérdida de acceso a los recursos y la indigencia que de ella resultan, provienen, en general, de actos deliberados y de sus consecuencias. Como todo acto está codificado generalmente por leyes, ¿qué sucede con los

---

<sup>2</sup> Según la exposición de Peter Macalister-Smith

medios legales relativos a la protección de la población contra los actos que afectan a sus recursos y la consiguiente indigencia?

A este respecto, en el DIH se ofrecen respuestas sumamente claras:

- Queda prohibido, como método de guerra, hacer padecer hambre a las personas civiles (Protocolo I adicional, artículo 54 (1));
- Se prohíbe atacar, destruir, sustraer o inutilizar los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, tales como los artículos alimenticios y las zonas agrícolas que los producen, las cosechas, el ganado, las instalaciones y reservas de agua potable y las obras de riego, con la intención deliberada de privar de esos bienes, por su valor como medios para asegurar la subsistencia, a la población civil o a la Parte adversa, sea cual fuere el motivo, ya sea para hacer padecer hambre a las personas civiles, para provocar su desplazamiento, o con cualquier otro propósito (Protocolo adicional I, artículo 54 (2)).

Las disposiciones correspondientes en el Protocolo adicional II son casi las mismas. Además:

- No se podrá ordenar el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto, a no ser que así lo exijan la seguridad de las personas civiles o razones militares imperiosas. Si tal desplazamiento tuviera que efectuarse, se tomarán todas las medidas posibles para que la población civil sea acogida en condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, higiene, seguridad y alimentación. (Protocolo II, artículo 17 (1)).
- Se recomienda aceptar las acciones de socorro en favor de la población civil, de carácter exclusivamente humanitario e imparcial cuando ésta padezca privaciones extremadas para su supervivencia (Protocolo adicional I, artículo 70 y Protocolo adicional II, artículo 18)).

Estas disposiciones, así como todas las que, de manera general, protegen a la población civil contra los efectos de las hostilidades, expresan el principio de que los beligerantes no pueden utilizar legalmente cualquier medio para aniquilar sin piedad a su enemigo. En cuanto a la población civil, el punto de partida es la distinción establecida entre los combatientes y las personas civiles. Esta distinción o este principio se ha convertido en el objeto de una prohibición legal: las personas civiles no deben ser blanco de ataques militares. Esto está codificado en el artículo 48 del Protocolo I de 1977 adicional a los Convenios de Ginebra. Además, la prohibición vale también para los bienes de carácter civil (artículo 52 del Protocolo I).

Considerando que el DIH dimana de un compromiso entre las exigencias militares y las consideraciones humanitarias, es a menudo difícil aplicar *stricto sensu* los principios antes citados por las siguientes razones:

- En la guerra o en los conflictos armados actuales, prácticamente todo el territorio y toda la infraestructura económica del enemigo pueden convertirse en un objetivo militar legítimo. Por ello, el límite entre lo que es militar y lo que es civil es sumamente vago, según el derecho actualmente aplicable.
- Los bienes que, en circunstancias normales, son puramente bienes de carácter civil, incluidos los cultivos y las zonas agrícolas, pueden legalmente convertirse en objetivo militar si una Parte en conflicto los utiliza como apoyo directo de una acción militar.
- Está autorizada el hambre como método de combate contra los militares, lo que puede inducirlos a atacar y a sustraer bienes indispensables para la supervivencia de las personas civiles.

Las consecuencias son que «la línea de defensa preventiva» del DIH a menudo deja de existir. Las acciones de socorro son entonces necesarias. Las disposiciones del DIH relativas a la asistencia a las personas necesitadas son también un importante medio para reforzar el principio de protección de la población civil: la asistencia es una contrapartida activa de la protección y los dos conceptos están estrechamente relacionados y son complementarios. Como para la protección contra la indigencia, las disposiciones del DIH relativas a la asistencia humanitaria a la población civil son relativamente débiles en relación con las circunstancias contemporáneas de conflictos armados. Además, su aplicación implica siempre un grado de interpretación del derecho generalmente en condiciones difíciles.

No por ello el DIH deja de ser un poderoso instrumento por los principios que defiende. Su difusión puede ser universal, al mismo tiempo que puede adaptarse a cada situación específica. Se trata de convencer antes que de prohibir.

### **III. Conclusiones de los trabajos del seminario**

Las principales conclusiones de los trabajos de grupo son las siguientes:

## 1. Problemática

- Los términos «*hambre*», «*asistencia*» y «*violencia*» cubren todos un conjunto de conceptos, hechos y actividades, de los que no puede dar cuenta una definición simple.
- Las organizaciones humanitarias deben hacer frente, cada vez más, a situaciones que tienen las siguientes características:
  - La guerra es un factor importante que favorece el desarrollo de las situaciones de hambre y limita las posibilidades de remediarlas.
  - Los beligerantes tienen muchas dificultades para diferenciar la población civil y la asistencia humanitaria de los intereses militares.
  - Las operaciones militares tienden, demasiado a menudo, a destruir los medios de subsistencia de la población civil, y no sólo atacar objetivos estrictamente militares.
  - Frente a la amenaza del hambre, la población teme tanto la perspectiva de indigencia como la de morir de hambre:
  - La indigencia resulta de ataques contra los recursos, las estructuras sociales y la identidad cultural de las personas, y la acentuación de esas tendencias conlleva una creciente sinergia del hambre y de las hostilidades.

## 2. Consecuencias operacionales

- La asistencia humanitaria debería esforzarse en combatir el proceso de indigencia provocado por el conflicto armado.
- Las víctimas que requieren asistencia son las que los beligerantes reducen al estado de indigencia, lo que, en su forma más extrema, se caracteriza por una elevada tasa de mortalidad.
- El objetivo de la asistencia humanitaria no es sólo mantener a las personas en vida, sino hacerlo dándoles perspectivas de futuro viable, es decir, garantizándoles medios de subsistencia estables.
- Como consecuencia de la realidad de la guerra, la protección y la asistencia están, inevitable e inextricablemente, relacionadas.
- La idea que tienen los beligerantes de la asistencia humanitaria cambia. Por consiguiente, resulta necesario que los organismos humanitarios revisen los métodos por los que se rigen sus actividades.
- El acceso a las víctimas sigue siendo el problema principal de toda operación humanitaria.

- Para aplicar políticas que se adapten a determinadas situaciones, es esencial identificar las necesidades y tomar medidas prácticas para cubrirlas.

### **3. Consecuencias a nivel de DIH**

Desde el punto de vista más específico del DIH, los participantes concluyeron principalmente que:

- La observancia de las normas del DIH es un medio esencial para prevenir el hambre en las situaciones de conflicto armado; la ayuda alimentaria sólo debería considerarse como último recurso, cuando los beligerantes no se atienen al DIH.
- El respeto de las normas del DIH disminuye los riesgos de hambre. Sin embargo, no puede, por sí solo, eliminarlos completamente; tampoco puede procurar todos los medios necesarios para garantizar una asistencia eficaz.
- El desplazamiento de personas es un factor que desencadena o agrava el hambre; el respeto de las normas del DIH podría, en muchos casos, evitar esos desplazamientos.
- El uso del hambre como método de combate contra los militares no está prohibido, lo que puede inducirlos a robar los alimentos y a utilizar todos los medios posibles para obtenerlos. Debería tenerse en cuenta este aspecto para el futuro desarrollo del DIH.
- Los donantes no deberían subordinar la ayuda alimentaria a un mejor respeto del DIH por las autoridades. La población que la necesita sería la primera víctima de esa medida. En cambio, es necesario solicitar a los donantes que no esperen hasta que la población esté muriendo de hambre para tomar las medidas correspondientes.
- Es necesario hacer hincapié en la difusión del DIH en tiempo de paz y sería necesario establecer un sistema de difusión para las ONG que trabajan en las situaciones de guerra.
- En el ámbito de la difusión del DIH es necesario que el CICR, las demás organizaciones y los ejércitos intensifiquen su diálogo sobre la problemática del hambre en situación de conflicto armado. Es primordial convencer a los militares de que el respeto de las normas del DIH no va en contra de los intereses militares.



## IV. Conclusión general

En el contexto de la fenomenología del hambre y del DIH relativo a la misma, el seminario «HAMBRE Y GUERRA» habrá tenido varios méritos:

- Permitir concretar la índole misma de las necesidades que resultan del hambre en situación de conflicto armado.
- Determinar los límites de la ayuda alimentaria, al mismo tiempo que se muestra que combatir el proceso que lleva a la indigencia requiere medidas de diversa índole, de la protección a la asistencia.
- Decir una vez claramente que mantener a las personas en vida no es suficiente y que cuando se comprueba su decadencia debe asumirse la responsabilidad de garantizarles, directa o indirectamente, perspectivas de futuro viable.
- Reactivar la protección como medida preventiva del hambre, lo que generalmente se olvida o se omite. Sin duda, éste es el enfoque más difícil y que requiere mayor cuidado.
- Recordar que uno de los primeros cometidos de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja consiste en la difusión del DIH y en los esfuerzos para obtener su observancia. Las operaciones de socorro, populares y fácilmente tolerables, son, de hecho, prueba de fracasos, cuando sirven para paliar las violaciones de los principios del DIH.

Por supuesto, se requiere una prosecución del seminario «HAMBRE Y GUERRA»:

- Un proyecto de resolución, que será presentado a la XXVI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, y que incluye los aspectos esenciales de los trabajos del seminario por lo que respecta a la justificación, la función y el potencial del DIH para proteger a las víctimas del hambre en situación de conflicto armado.
- Una publicación exhaustiva de los trabajos del seminario.
- Un análisis completo de todo lo que produjo el seminario, a fin de sentar las bases de una política humanitaria global relativa al hambre en situación de conflicto armado.
- El establecimiento de enlaces de trabajo informales con los participantes, a fin de continuar la reflexión sobre el hambre y la guerra, lo que es una necesidad, dada la rápida evolución del mundo moderno.

**Alain Mourey**

*Nutricionista*

*División Médica del CICR*