

De los controles disciplinarios a los controles securitarios

Pedro Oliver Olmo
M.^a Carmen Cubero Izquierdo
(coords.)



Ediciones de la Universidad
de Castilla-La Mancha

**De los controles disciplinarios a los controles securitarios.
Actas del II Congreso Internacional sobre la Historia de
la Prisión y las Instituciones Punitivas**

**De los controles disciplinarios a los controles
securitarios. Actas del II Congreso Internacional sobre
la Historia de la Prisión y las Instituciones Punitivas**

Pedro Oliver Olmo
M^a Carmen Cubero Izquierdo
(Coords.)



Ediciones de la Universidad
de Castilla-La Mancha

Cuenca, 2020

© de los textos: sus autores

© de las imágenes: sus autores

© de la edición: Universidad de Castilla-La Mancha

Edita: Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha con la colaboración del Grupo de Estudios de Historia de la Prisión y de las Instituciones Punitivas.

Colección JORNADAS Y CONGRESOS, n.º 25

El procedimiento de selección de originales se ajusta a los criterios específicos del campo 10 de la CNEAI para los sexenios de investigación, en el que se indica que la admisión de los trabajos publicados para las actas de congresos deben responder a criterios de calidad equiparables a los exigidos por las revistas científicas.

 Esta editorial es miembro de la UNE, lo que garantiza la difusión y comercialización de sus publicaciones a nivel nacional e internacional.

Foto de cubierta: Prisioneros republicanos arreglando una carretera San Pedro de Cardeña, Burgos. 1938, Delespro. Recuperado de Biblioteca Digital Hispánica <http://bdh-rd.bne.es/viewer.vm?id=0000227116&page=43>, CC-BY-NC-SA

ISBN: 978-84-9044-398-9

DOI: http://doi.org/10.18239/jornadas_2020.25.00

Esta obra forma parte de un proyecto de investigación de ámbito estatal que financia el MINECO, con el título “Del control disciplinario al control securitario en la España contemporánea” (referencia HAR2016-75098-R).

Apoya económicamente la edición: Facultad de Relaciones Laborales y RRHH (Campus de Albacete).



Composición: Compobell

Hecho en España (U.E.) – Made in Spain (E.U.)



Esta obra se encuentra bajo una licencia internacional Creative Commons BY-NC-ND 4.0. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra no incluida en la licencia Creative Commons BY-NC-ND 4.0 solo puede ser realizada con la autorización expresa de los titulares, salvo excepción prevista por la ley. Puede Vd. acceder al texto completo de la licencia en este enlace: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>

Índice

PRÓLOGO. <i>Pedro Oliver Olmo</i>	11
CONFERENCIA INAUGURAL. Un mar de luto. Represalias, control y represión de las mujeres en la dictadura franquista. <i>Pura Sánchez</i>	17
PARTE I. INSTITUCIONES PUNITIVAS DURANTE EL ANTIGUO RÉGIMEN.....	33
Presentación. <i>Pedro Oliver Olmo</i>	35
Los graffiti carcelarios de la Edad Media y Moderna en la provincia de Ciudad Real: un estudio comparado. <i>Víctor Manuel López-Menchero Bendicho, Miguel Ángel Hervás Herrera, James Bart Mcleod, Jeffrey P. Du Vernay, Herbert D. G. Maschner, Manuel Retuerce Velasco, Honorio Javier Álvarez García y Diego Lucendo</i>	37
La Inquisición Española: Institución punitiva. <i>Hayet Belhmaied</i>	55
Ley, Orden y Castigo. El sistema punitivo de la Sala de Alcaldes de Casa y Corte en el Madrid del Antiguo Régimen. <i>Francisco Javier Cubo Machado</i>	69
Las medidas represivas contra vagos y pobres como mecanismo de garantía del orden público en España durante la Edad Moderna. <i>José Enrique Anguita Osuna y Álvaro Alzina Lozano</i>	83
El Hospicio como disciplina del pobre en la España Moderna: entre la “Misericordia” y la Penalidad*. <i>Victoria López Barahona y Alberto Morán Corte</i>	97
La Cárcel Real de Sanlúcar de Barrameda: una carga insoportable para un cabildo municipal del Antiguo Régimen (1710-1820). <i>Salvador Daza Palacios</i>	113
To hold until satisfaction”. Imprisonment for debt and carceral discipline in eighteenth century England. <i>John Levin</i>	129

PARTE II. PRISIÓN E INSTITUCIONES PUNITIVAS EN LOS ESTADOS LIBERALES	139
Presentación. <i>Ángel Organero Merino y Pedro Oliver Olmo</i>	141
Sistema penal no Liberalismo português: Discurso e prácticas (1867-1913). <i>Maria João Vaz</i>	145
Tiempo de aflicción: penas largas y penas muy largas en la prisión liberal. <i>Luis Gargallo Vaamonde y Pedro Oliver Olmo</i>	159
“Felicitaciones de la Sociedad de prisiones de París”. El encierro indígena en Perú antes/después del Código penal de 1924. <i>Jessica Ayre</i>	189
La Colonia Penitenciaria en Ceuta (1889-1910) como tránsito del Sistema Disciplinario al Progresivo. La implicación de la burguesía del siglo XX. <i>Antonio Carmona Portillo</i>	203
El establecimiento penal de Ocaña: de prisión a reformatorio de adultos. Motivaciones para la reconversión y legislación aplicada. <i>Ángel Organero Merino</i>	219
The minor detainees in the House of Supervised Education of the Prisons of Fresnes, 1929-1958. <i>Jean-Lucien Sanchez</i>	235
PARTE III. PRISIÓN E INSTITUCIONES PUNITIVAS DURANTE EL FRANQUISMO	253
Presentación. Nuevas aportaciones de una historiografía aún demasiado cerrada. <i>Fernando Mendiola Gonzalo y Juan Carlos García-Funes</i>	255
Los Comités Madrileños como centros punitivos durante el otoño invierno de 1936. <i>Fernando Jiménez Herrera</i>	259
El adoctrinamiento de los reclusos durante la Guerra Civil y Posguerra inicial. La Prisión Provincial de Córdoba. <i>Francisco Navarro López</i>	273
El Sistema Penitenciario Español en la posguerra. Un balance historiográfico. <i>Juan Luis Castanedo Álvarez</i>	289
El Batallón disciplinario de trabajadores número 12, 1940-1942. Un estudio de caso. <i>Josep Màrius Climent</i>	303
Trabajos forzados en el franquismo o la pena como negocio. El caso de “Ponte Mourulle” (1942-1945). <i>Prof. Dr. Uxío-Breogán Diéguez Cequiel y Prof. Dra. Sara Carou García</i>	321
Miranda de Ebro, campo de refugiados Aliados y del Eje: 1940-1947. Un enfoque transnacional. <i>Concepción Pallarés Moraño</i>	337
Memoria de un carabinero que perdió la vida en Gúsen. <i>Alicia Duñaiturria Laguarda</i>	351
PARTE IV. LAS PRISIONES DE FINALES DEL SIGLO XX E INICIOS DEL XXI	363
Presentación. <i>César Lorenzo Rubio, Eduardo Parra Iñesta, Débora Ávila Cantos, Sergio García García e Ignacio Mendiola Gonzalo</i>	365
El Tratamiento Penitenciario como mecanismo de disciplina carcelaria. Hacia la superación del modelo autoritario de rehabilitación. <i>Puerto Solar Calvo y Pedro Lacal Cuenca</i>	371
Transformaciones en las formas de ejercicio del poder penal en España en el siglo XXI: el caso de los Módulos de Respeto. <i>Ana Ballesteros Pena</i>	381
Sobre una pena infame: la Prisión Permanente Revisable. Y su extensión a aquellas de larga duración. <i>Paz Francés Lecumberri</i>	397

¿Tiene España un problema de sobrepoblación penitenciaria?. <i>Cristina Rodríguez Yagüe</i>	413
Consideraciones conceptuales en la comparación histórica de las tasas de encarcelamiento. <i>Ignacio González Sánchez</i>	429
El personal funcionario de Instituciones Penitenciarias. Tramas de sentido en torno a la prisión. <i>Denís Losada Varela</i>	439
La práctica de la tortura en España durante la Transición y los Gobiernos Democráticos: una visión de conjunto. <i>Eduardo Parra Iñesta</i>	449
Securitización humanitaria: usos y abusos de la ayuda internacional al servicio del control y las prácticas securitarias. <i>Alejandro Pozo Marín</i>	465
Mecanismos de Control Social y Tratamiento Punitivo en los programas socioeducativos de lucha contra la pobreza. <i>Juan Ramón Rodríguez Fernández</i>	479
Gubernamentalidad liberal, gestión securitaria y sistema punitivo. <i>Mario Domínguez Sánchez-Pinilla y David J. Domínguez González</i>	495
PARTE V. GÉNERO Y PUNICIÓN.....	507
Presentación. <i>Ana Isabel Simón Alegre y Fernando Hernández Holgado</i>	509
El Patronato de Protección a la Mujer: Centros de encierro y control moral para las mujeres caídas. <i>Carmen Guillén Lorente</i>	513
Educadas y apartadas del vicio: el Patronato de Protección a la Mujer de Sevilla en los inicios del franquismo. <i>Ana-Maria Montero-Pedreira</i>	527
Procesos contra la pornografía. La construcción del control sobre el erotismo en España: 1880-1936. <i>M^a Carmen Cubero Izquierdo</i>	541
Represión penal de las mujeres de Bizkaia: Prisión Provincial de Bilbao y Chalet Orue (1937-1942). <i>Mónica Calvo Ortiz</i>	555
<i>Malas entre las malas</i> . Un análisis antropológico a las violencias, medicalizaciones y controles hacia las mujeres consumidoras de drogas entre rejas. <i>Guadalupe Moreno Vicente</i>	573
Soldados que fueron presos, Cuba 1898: Arquetipo viril, ciudadanía y violencia. <i>Ana I. Simón-Alegre</i>	587
PARTE VI. IDENTIDADES, POLÍTICA Y RESISTENCIA EN PRISIÓN.....	599
Presentación. <i>Paz Francés Lecumberri y Manuel Maroto Calatayud</i>	601
Comparezco con todo respeto en busca de justicia no de clemencia. Las cartas de quejas de los reclusos en las cárceles franquistas ante la Administración de justicia. <i>M^a Dolores Madrid Cruz</i>	605
El Ejercicio Peticionario de presos durante el Segundo Reinado Brasileño (Pernambuco/Rio Grande do Sul). <i>Tiago da Silva Cesar</i>	621
Isolation, Control and Resistance: Political inmates in the Shlissel'burg fortress, 1884-1906. <i>Dr Sarah J. Young</i>	635
Repertorios de la acción colectiva en las cárceles de Colombia, 1990-2005. <i>Miriam Fajardo Gustin</i>	649
Dictadura y represión en Cuba: Violencia política y políticas de la violencia durante la Insurrección, 1952-1959. <i>Manuel Ramírez Chicharro</i>	663

Presas políticas y consolidación del franquismo en tiempos de postguerra: el caso de la Modelo de Barcelona. <i>Carlota Sánchez Vidal</i>	675
Unimaginable Criminals: The disappearance of “Political Prisoners” in Spain and the West after 1945. <i>Lucia Herrmann</i>	689
Desplegarse para una acción eficaz de lucha contra la tortura en el mundo: la red SOS-Tortura de la OMCT (1985-2010). <i>Pere Solà Gussinyer</i>	701
PARTE VII. CULTURAS Y PRÁCTICAS PUNITIVAS Y DE CONTROL EN LA LARGA DURACIÓN	721
Presentación. <i>Cristina de Pedro Álvarez y Daniel Oviedo Silva</i>	723
Un acercamiento al estudio histórico de la Cárcel Municipal de Celaya como Institución de Control Social (1863-1961). <i>Lic. María de los Ángeles Arroyo Montoya</i>	725
¿Está la Justicia Penal adaptada al menor? Un análisis histórico de la Justicia Juvenil. <i>Esther Fernández Molina</i>	737
El doctor Ignacio Fernández Ortigosa y el establecimiento de los primeros Gabinetes de Antropometría Criminal en la cárcel de Belem (1894). <i>Dr. Gerardo González Ascencio</i>	747
Contra el espía enemigo. Los espacios de reclusión del Servicio de Investigación Militar Republicano durante la Guerra Civil española (1937-1939). <i>Juan Carlos Marín Sánchez</i>	757
La Reforma Penitenciaria Peronista en el extranjero: el asesoramiento de Roberto Pettinato en la construcción de la Penitenciaría del Litoral (Guayaquil, Ecuador, año 1954). <i>Jorge A. Núñez</i>	775
Al otro lado de las rejas: la construcción del discurso periodístico sobre la prisión (1881-1923) . <i>Víctor José Ortega Muñoz</i>	789

Securitización humanitaria: usos y abusos de la ayuda internacional al servicio del control y las prácticas securitarias

Alejandro Pozo Marín

Universidad Ramon Llull de Barcelona

http://doi.org/10.18239/jornadas_2020.25.32

RESUMEN

La cooperación internacional y la asistencia humanitaria han sido tradicionalmente utilizadas de manera interesada por parte de los gobiernos donantes. Mientras estas intenciones estuvieron caracterizadas en el pasado por el recurso al eufemismo, la hipocresía y la falta de transparencia, a lo largo de la última década representantes gubernamentales de toda condición han defendido públicamente y sin tapujos la compatibilidad entre satisfacer necesidades propias y ajenas, y condicionado la ayuda para forzar sinergias con objetivos políticos y de seguridad que la supeditan. Un paradigma del que también participan las organizaciones humanitarias. Entre un extenso abanico, han destacado dos agendas por su preeminencia en las narrativas político-humanitarias: el control migratorio y la lucha antiterrorista. Utilizando distintos ejemplos prácticos en países en conflicto armado, este escrito abordará tendencias, retos, controversias y preocupaciones de la creciente fagocitación de la acción humanitaria en las narrativas y prácticas de securitización.

Palabras clave: securitización humanitaria, instrumentalización de la acción humanitaria, impacto negativo de la acción humanitaria, antiterrorismo y acción humanitaria.

ABSTRACT

International cooperation and humanitarian assistance by donor governments have traditionally been interest-driven. In the past, these intentions were characterized by the resort to euphemism, hypocrisy and lack of transparency. But over the last decade, government representatives of all conditions have publicly defended the compatibility between satisfying their own and others' needs. They have conditioned the assistance to synergies with political and security objectives that subordinate the humanitarian logic. Humanitarian organizations also participate in this paradigm. Among a wide range, two agendas are highlighted for their preeminence in political-humanitarian narratives: migratory control and the war against terrorism. Using different practical examples in countries in armed conflict, this paper will address trends, challenges, controversies and concerns of the growing phagocytisation of humanitarian action in the narratives and practices of securitization.

Keywords: humanitarian securitization, instrumentalization of humanitarian action, negative impact of humanitarian aid, anti-terrorism and humanitarian action.

INTRODUCCIÓN

Si Carl von Clausewitz existiera hoy, probablemente extendería su máxima sobre la guerra afirmando que el humanitarismo representa, también, la continuación de la política por otros medios. La acción humanitaria se ha convertido en vehículo para la satisfacción de intereses políticos, ideológicos, económicos o estratégicos, muchas veces incompatibles con los principios humanitarios de imparcialidad, independencia y neutralidad operativa. En instrumento de relaciones internacionales al servicio del poder. Entre otras prácticas, preocupa la instrumentalización de la acción humanitaria para la consecución de objetivos de seguridad.

Por “securitización” pueden entenderse diferentes razonamientos. Uno de ellos refiere a cómo la acción humanitaria puede proporcionar seguridad a las personas (Saferworld, 2011). Otro, a la provisión de protección para que los actores humanitarios puedan llevar a cabo sus tareas (Rudolph, 2013). En este trabajo, se entenderá por securitización de la acción humanitaria la instrumentalización de esa ayuda para la consecución de objetivos de seguridad. Tanto en su versión *soft power* como en la *hard power* (Nye, 1990),¹ dado que la provisión de la ayuda humanitaria ha sido supeditada, incluso, a la colaboración con fuerzas militares, como veremos. Estos objetivos no estarían motivados por una preocupación genuina por las necesidades humanitarias de las poblaciones asistidas, sino por los propios intereses de seguridad de los gobiernos donantes o de los receptores de la ayuda. En particular desde el 11 de septiembre de 2001, se ha enfatizado la securitización de la cooperación al desarrollo (Pahlman, 2014) y promovido el nexo que asume una dependencia entre esta y la seguridad.² Esa fagocitación también incluye a la acción humanitaria, en la que centrará este artículo. Dos de las principales preocupaciones de seguridad de los Estados están relacionadas con el terrorismo y con los flujos migratorios irregulares.³ Dos preocupaciones, también, de la acción humanitaria.

Según la definición propuesta, la securitización de la acción humanitaria se produciría, al menos, de tres maneras diferentes. Cada una será abordada en un apartado distinto. La primera tiene que ver con la priorización de los lugares y áreas de trabajo en función de los intereses de seguridad de los gobiernos, y no de las necesidades humanitarias de la población. Esta particularidad contradice el principio de imparcialidad y la esencia de la acción humanitaria. En segundo lugar, la integración de la acción humanitaria en un conjunto que incluye agendas políticas, securitarias y de estabilización. Un marco en el que se persiguen sinergias y en el que las necesidades políticas, militares y de seguridad se anteponen a las humanitarias, pudiendo convertir a la acción humanitaria en instrumento para la consecución de fines securitarios. También como un componente capaz de legitimar, en las narrativas pero incluso con su mera presencia, el conjunto en el que la embuten. En tercer lugar, las organizaciones humanitarias pueden formar parte, también, de la implementación de políticas securitarias.

PRIORIDADES FIJADAS POR LOS INTERESES DE SEGURIDAD, NO POR LA IMPARCIALIDAD

El sector humanitario está formado por los gobiernos donantes, las agencias de la ONU, el movimiento de la Cruz Roja y las organizaciones más o menos gubernamentales, tanto

1 El *hard power*, o poder duro, refiere a la versión tradicional del poder, desde el poder militar hasta la influencia directa en las relaciones internacionales, incluyendo las sanciones; el *soft power*, o poder blando, es la consecuencia de la adaptación del poder a las nuevas reglas del juego. Desde esta perspectiva, el objetivo es hacer que otros deseen lo que deseas, a través de la persuasión y la seducción relacionadas con la ideología, la cultura o el estilo de vida, entre otros.

2 “No puede haber desarrollo sin seguridad, ni seguridad sin desarrollo” (Annan, 2005).

3 En algunos países, gobiernos y sociedad han establecido vínculos entre ambas preocupaciones, argumentando que las personas migrantes o refugiadas puede suponer una amenaza.

internacionales como locales. Todos estos componentes dicen responder a los principios de imparcialidad, neutralidad e independencia. A una persona ajena al sector, sin embargo, puede llamarle la atención que una agencia estatal se diga independiente del gobierno del que forma parte aun estando dirigida o condicionada por sus políticas e intereses. También que sea imparcial: la cooperación institucional se enmarca en la política exterior, dirigida por las necesidades propias, en menor medida por las de extranjeros que viven en otros territorios. Los “intereses nacionales” incluyen el suministro energético, los beneficios de la empresa privada, la influencia de las antiguas metrópolis en otrora sus colonias, la seguridad, la presión de las diásporas para con sus lugares de procedencia, las amenazas a los ciudadanos nacionales en el extranjero, o las rutas y orígenes migratorios con destino a los países donantes, entre otros.⁴ Importa así mismo la tensión geopolítica –las relaciones estatales de poder e influencia–; y también las prácticas a favor de los intereses de un aliado o en contra de un competidor. Con todo, también existen, por supuesto, motivaciones relacionadas con los principios humanitarios o la mejora de la propia imagen interna o externa. En las agencias estatales de cooperación, muchas personas defienden su independencia, en ocasiones diferenciándose de otros donantes. En el departamento de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea (ECHO), por ejemplo, se argumentaba hasta hace poco que, en comparación con la Agencia de EEUU para el Desarrollo Internacional (USAID), las decisiones se tomaban al margen de los intereses de los Estados miembros de la UE o la política exterior europea, aunque se reconocía la importancia de la geopolítica o las presiones internas en algunas regiones, en particular en relación con las migraciones o el terrorismo. Sin embargo, la reciente crisis humanitaria en el mar Mediterráneo en la que han perecido miles de personas que buscaban refugio en Europa ha remarcado significativamente la politización de la ayuda en ECHO.⁵ Por otro lado, son raros los conflictos armados en los que los Estados declaran una neutralidad operativa. Precisamente en esos contextos se acentúa la salvaguarda de los propios intereses y la instrumentalización de la ayuda.

Desde siempre, la acción humanitaria ha estado condicionada, en parte o en su conjunto, por los intereses de los países que la financian.⁶ Aunque no se conocen estudios que puedan confirmar esta percepción, buena parte de la población mundial puede opinar que sea legítimo que los Estados utilicen su dinero para intentar satisfacer sus intereses de la manera más directa posible o, al menos, compatibilicen el propio interés y las necesidades básicas ajenas. De hecho, las agendas humanitarias suelen formar parte de los ministerios de Asuntos Exteriores. La propia USAID destaca en la portada de su web que su trabajo “promueve la seguridad nacional y la prosperidad económica de EEUU”.⁷ La estrategia conjunta de esta agencia y el Departamento de Estado del que recibe directrices estratégicas no deja lugar a dudas, dado que el primero de sus cuatro objetivos es: “proteger la seguridad de EEUU en casa y en el extranjero”.⁸

4 En relación con este último punto, conviene recordar que las fronteras virtuales se han desplazado hacia afuera. Europa, por ejemplo, establece mecanismos de control de los flujos migratorios tanto en los países de origen como de tránsito, en el Sahel, el Magreb y Turquía, regiones en las que trabajan las organizaciones humanitarias.

5 Según la percepción de algunos miembros del personal de ECHO y otras organizaciones humanitarias. Los fondos destinados a la partida que incluye a Oriente Medio, el Mediterráneo y los países vecinos a Europa ha aumentado de manera espectacular en los últimos años: el 14% del presupuesto en 2011, 20% en 2012, 32% en 2013, 27% en 2014, 35.3% en 2015, 41% en 2016 y 38% en 2017. Véase los informes anuales en http://ec.europa.eu/echo/who/accountability/annual-reports_en

6 Distintos estudios así lo han destacado. Véase, por ejemplo, Oxfam (2011).

7 Véase <https://www.usaid.gov/> [Última consulta: 13 de mayo de 2019].

8 Curiosamente, ninguno de los cuatro prioriza las necesidades de las poblaciones asistidas. Los otros tres objetivos son: “renovar la ventaja competitiva de EEUU para el crecimiento económico sostenido y la creación de empleo”, “promover el liderazgo estadounidense a través de un compromiso equilibrado” y “asegurar la efectividad y la rendición de cuentas al contribuyente estadounidense” (Departamento de Estado de EEUU y USAID, 2018: 3).

El caso de Reino Unido no es menos claro. Como sugerente es el documento gubernamental: “La ayuda de Reino Unido: afrontar los desafíos globales en el interés nacional”, cuyo primer objetivo es el “fortalecimiento de la paz mundial, la seguridad y la gobernanza” que, se señala, “fortalecerá nuestra propia seguridad nacional en casa” (Departamento para el Desarrollo Internacional y el Tesoro de Su Majestad, 2015). Por su parte, la primera ministra británica, Theresa May, se ha declarado recientemente muy orgullosa de la contribución de su país a la reducción de la pobreza, y añadió:

Pero tampoco me avergüenzo de la necesidad de garantizar que nuestro programa de ayuda sirva a Reino Unido. Así que hoy me comprometo a que nuestro gasto en desarrollo no solo combata la pobreza extrema, sino que al mismo tiempo aborde los desafíos globales y apoye nuestro propio interés nacional. Esto asegurará que nuestra inversión en ayuda beneficie a todos y esté totalmente alineada con nuestras prioridades más amplias de seguridad nacional (Gulland, 2018).

Las profesoras Ivica Petrikova y Melita Lazell han demostrado en dos estudios recientes la relación entre financiación humanitaria e intereses de seguridad. Analizaron a cuatro de los mayores donantes bilaterales (EEUU, Reino Unido, Dinamarca y Suecia) y tres de los multilaterales (Comisión Europea, Banco Mundial y el PNUD) y demostraron que los países en guerra no son receptores prioritarios de ayuda relacionada con la resolución de conflictos o la democratización, y solo lo son aquellos países en conflicto armado que amenazan sus intereses a través de ataques terroristas, por la llegada masiva de personas que huyen o por ambos motivos (Petrikova y Lazell, 2017; 2019; Lazell y Petrikova, 2019).

Afganistán, Irak y Yemen se encuentran entre los mejores ejemplos de financiación humanitaria interesada por parte de países implicados política y militarmente. Según el Servicio de Seguimiento Financiero de la ONU, EEUU se convirtió en el principal financiador de ayuda humanitaria en Afganistán en 2002 (la intervención militar se inició en octubre de 2001), con el 33,2% de un total de 1.630 millones de dólares,⁹ cuando el año anterior no había destinado un solo dólar a este país por este concepto, particularidad que también afectó a la inmensa mayoría de sus socios en la intervención militar.¹⁰ En Irak en 2003 (la invasión se produjo en marzo), EEUU encabezó las donaciones humanitarias con el 44,1% del total de 3.440 millones de dólares, cuando en el gobierno norteamericano no destinó ninguno en 2002 (Reino Unido pasó de 33.784 dólares a más de 186 millones, o el 5,4%).¹¹ En Yemen, en 2018 más del 91% de las donaciones de Arabia Saudí que registró el Servicio de Seguimiento Financiero de la ONU (o 1.450 millones de dólares) tuvieron como destino Yemen. En el caso de Emiratos Árabes, fue del 96,8% de más de 2.160 millones de dólares.¹² Según la misma fuente, ambos países proporcionaron el 63,6% de toda la financiación humanitaria de ese año para Yemen. El quinto mayor contribuyente fue Kuwait (4,9%), también miembro de la coalición militar; y el tercero (10,6%) y el cuarto (5,9%), dos países que apoyan militarmente de manera significativa la intervención armada en Yemen: EEUU (Dalton, Shah y Robbins, 2018) y Reino Unido (House of Lords, 2019). Estos cinco donantes financiaron en 2018 el 85% de la ayuda humanitaria que implementan sobre el terreno los actores humanitarios.¹³

9 <https://fts.unocha.org/countries/1/summary/2002> [Última consulta: 24 de abril de 2019].

10 Véase https://fts.unocha.org/countries/1/donors/2001?order=total_funding&sort=desc [Última consulta: 24 de abril de 2019].

11 Véase <https://fts.unocha.org/countries/106/summary/2003> [Última consulta: 24 de abril de 2019].

12 Véase, respectivamente para Arabia Saudí y Emiratos Árabes: <https://fts.unocha.org/donors/2998/summary/2018> y <https://fts.unocha.org/donors/100/summary/2018> [Últimas consultas: 24 de abril de 2019].

13 Véase el Servicio de Seguimiento Financiero de la ONU en: <https://fts.unocha.org/countries/248/summary/2018> [Última consulta: 24 de abril de 2019].

Conviene recordar que en 2012 los países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) acordaron iniciar el proceso de “modernización” de la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD). Uno de los cambios más relevantes fue expandir el concepto, no solo a instrumentos del sector privado, sino también a actividades e instrumentos de “paz y seguridad” (Development Initiatives, 2017). Como resultado de este y otros procesos relacionados, pueden contabilizarse como AOD actividades como la prevención del extremismo violento, la gestión de la migración y los costes militares para el suministro de ayuda humanitaria o, incluso, el 15 por ciento de las contribuciones a las misiones de mantenimiento de la paz de la ONU (Möller-Loswick, 2017).

LA ACCIÓN HUMANITARIA COMO COMPONENTE DEL ENTRAMADO SECURITARIO

Los Estados prefieren que los esfuerzos de los distintos componentes de su agenda exterior apunten en una misma dirección. En esto consisten las “estrategias extensas” (*comprehensive approaches*) o los “enfoques integrados” que abrazan muchas instituciones gubernamentales e internacionales, en asegurar sinergias. Tanto los Estados como sus ejércitos encontraron hace mucho en el humanitarismo un vehículo para canalizar sus intereses. La ONU, en cuanto a institución intergubernamental, formalizó posteriormente esta tendencia: en 1997 acuñó el concepto de “misiones integradas” (Asamblea General de la ONU, 1997) y lo consolidó en el denominado *Informe Brahimi*¹⁴ (Asamblea General de la ONU, 2000). Según Naciones Unidas, en una misión integrada existe

Una visión compartida entre todos los actores de la ONU en cuanto al objetivo estratégico de la presencia de la ONU a nivel de país. Este objetivo estratégico es el resultado de un esfuerzo deliberado de todos los elementos del sistema de la ONU para lograr una comprensión compartida de los mandatos y funciones de los diversos elementos de la presencia de la ONU en el país y utilizar esta comprensión para maximizar la eficacia, eficiencia y el impacto en todos los aspectos de su trabajo (ONU, 2008).

En otras palabras, se trata de vincular y coordinar las tres puntas de un tridente: la “política” (incluyendo la construcción de democracia, la imposición de la ley o la defensa de los derechos humanos), la “militar” (que comprende labores de protección, estabilización o programas de desarme de combatientes) y la “humanitaria” (provisión de asistencia o actividades de desarrollo económico). Cabe tener en cuenta que, en algunos lugares en situación de conflicto armado, la ONU tiene una agenda de estabilización,¹⁵ relativamente reciente.¹⁶ Estas misiones no pueden ser “neutrales”, al declarar su apoyo explícito para extender la presencia, autoridad y legitimidad del gobierno. Por tanto, difícilmente pueden contar con la aprobación sincera de las otras partes en conflicto armado, una de las características del mantenimiento de la paz.¹⁷ Estas misiones militares pueden utilizar cualquier medio para

14 En referencia al diplomático argelino Lakhdar Brahimi, presidente del Panel Independiente que pretendía revisar las operaciones de paz.

15 La ONU ha iniciado un total de cuatro misiones de estabilización: en República Centroafricana (MINUSCA), República Democrática del Congo (MONUSCO), Haití (MINUSTAH) y Mali (MINUSMA).

16 De hecho, se argumenta que esta lógica ha sido importada gradualmente en los programas de la ONU desde la estrategia de la OTAN en los Balcanes y, posteriormente, las experiencias de las coaliciones militares en Afganistán e Irak (Rupesinghe, 2016: 2).

17 El departamento de Mantenimiento de la Paz de la ONU explicita que el hecho de que las partes principales hayan dado su consentimiento, “no implica o garantiza necesariamente que también lo hayan dado a nivel local”. En los tres contextos de conflicto armado en los que existe una misión de estabilización

asegurar sus objetivos, incluyendo el uso de la fuerza y la realización de actividades autodenominadas como “humanitarias”.¹⁸ Así, en algunas ocasiones el problema de la ayuda no es tanto que pueda sustituir a la acción política como que se convierta en una forma fundamental de política exterior (Macrae y Leader, 2000: 8). Por ejemplo, según Séverine Autesserre, la ayuda alimentaria habría sido el *principal* mecanismo de la política exterior estadounidense en Sudán entre 1992 y 2002:

EEUU ha tenido que adoptar una estrategia difícil: apoyar a los rebeldes, pero no abiertamente y no lo suficiente como para permitirles ganar la guerra. En esta situación, la ayuda humanitaria, con su reputación de neutralidad y su atractivo moral que oculta una vulnerabilidad esencial a todo tipo de manipulación, es una herramienta muy eficiente (Autesserre, 2002).

En la actualidad, los distintos esfuerzos integradores han convergido en el denominado “nexo” humanitario-desarrollo-paz. Esta iniciativa, impulsada por distintos actores estatales, se formaliza en el seno de la ONU como la “Nueva manera de trabajar” (OMS, sin fecha). Según esta lógica no tan novedosa,¹⁹ la acción humanitaria debe contribuir a la paz (del gobierno). Semejante meta –la paz– merece el mayor de los reconocimientos, pero es cuestionable que deban perseguirla las organizaciones humanitarias en contextos de guerra, hipotecando su valor añadido de asistencia. Algunas organizaciones humanitarias han extendido sobremanera sus funciones. En la actualidad, pueden formar parte de estrategias de reforma del sector de la seguridad, procesos de justicia transicional, planes de prevención de conflictos, entramados de recolección de información de seguridad e, incluso, como veremos, prácticas de identificación de personas sospechosas. Resulta paradigmático que, en algunos lugares, la persona encargada de la coordinación humanitaria de la ONU sea la misma persona que se ocupa de la responsabilidad política. No se trataría, como se argumenta, de un perfil con dos sombreros alternados en función del asunto abordado, sino de una gorra permanentemente cubierta por la capucha política.

En algunos contextos, este nexo representa un nuevo ejemplo de subordinación de la acción humanitaria a la agenda securitaria. La imparcialidad en la asistencia queda enmarcada en estrategias políticas en las que participan todo tipo de actores cuando, precisamente, la acción humanitaria debería ser independiente de esas intenciones. Al participar en este nexo, el sector humanitario podría validar su propia instrumentalización. Como consecuencia, la acción humanitaria independiente (de esas intenciones políticas) quedaría en cuestión, lo que podría dificultar el acceso a las zonas con crisis humanitarias, con frecuencia con presencia de grupos armados rebeldes. Trabajar en un país en el que existe una misión de estabilización de la ONU, y colaborar, asociarse o “integrarse” con esta institución puede suponer riesgos de aceptación y seguridad para las organizaciones humanitarias. También puede suponer prácticas perversas. Por ejemplo, en algunos de los procesos de financiación de ECHO para con la crisis de refugiados en el mar Mediterráneo, la preocupación no ha sido siempre cómo rescatar a más personas, sino cómo contribuir a frenar los flujos migratorios irregulares.²⁰

de la ONU, ha existido rechazo de actores armados. Véase: <https://peacekeeping.un.org/en/principles-of-peacekeeping>

18 Precisamente, las cuatro misiones de estabilización activas en 2016 fueron las que contaron con un mayor presupuesto para los denominados “proyectos de impacto rápido”, algunos de características percibidas como similares a los de los actores humanitarios (Asamblea General de la ONU, 2016).

19 Por ejemplo, en los años noventa del siglo pasado y en los primeros años de este siglo se popularizó el “*contiguuum* emergencia-desarrollo” y existieron experiencias en distintos países, entre los que destacó Afganistán.

20 Según conversaciones con personal humanitario internacional involucrado en esta crisis.

ANÁLISIS DE CASO: MILITARIZACIÓN Y SECURITIZACIÓN DE LA ASISTENCIA HUMANITARIA EN MOSUL (IRAK)

La colaboración entre fuerzas armadas y agendas políticas, por un lado, y grupos humanitarios, por el otro, alcanzó un nuevo punto de inflexión en octubre de 2016, cuando una coalición de fuerzas iraquíes e internacionales emprendió una ofensiva para recuperar Mosul de manos del grupo Estado Islámico. Las partes en conflicto no cumplieron con las responsabilidades de evacuación y tratamiento de combatientes y civiles heridos a las que obliga el DIH y acordaron con los actores humanitarios llenar el vacío. La Organización Mundial de la Salud (OMS) lideró una respuesta a la que contribuyeron con entusiasmo algunos actores humanitarios y grandes donantes. Sin embargo, la mayoría de sus socios colaboradores habituales declinaron su participación por tener que insertarse en unidades militares y trabajar cerca de los frentes. Algunas organizaciones humanitarias rechazaron establecer clínicas con las fuerzas militares apelando a las consecuencias de no actuar de manera neutral e independiente, tanto en aquel momento como con vistas a un futuro en el que las necesidades humanitarias no iban a desaparecer. La OMS consiguió la colaboración de algunas ONG y contrató, por primera vez, a una empresa médica con ánimo de lucro para establecer con el conjunto un sistema de referencias médicas en estrecha colaboración con las fuerzas progubernamentales (Fox et al., 2018: 5). La asistencia humanitaria y la ética médica resultaron afectadas por la extraordinariamente estrecha colaboración con una de las partes en conflicto y la presencia de diversas formas de seguridad militar y privada en los centros de salud. Por ejemplo, el personal sanitario permitió la entrada en hospitales a fuerzas de seguridad para identificar a pacientes –tratados como sospechosos– y facilitó sus nombres (Fisk, 2018); y todos los varones mayores de 12 años que escaparon de la violencia tuvieron que pasar por un proceso de concentración y filtrado militar antes de poder acceder a la asistencia humanitaria (ACNUR, 2018). La organización Humanitarian Outcomes entrevistó a personal humanitario que describió a pacientes temerosos de ser referidos a un hospital que asociaban con EEUU; a acompañantes de pacientes que no pudieron acceder por la presencia militar y los procedimientos de cribado de seguridad; o a información, en teoría confidencial por la ética médica, de pacientes que habría sido entregada a actores armados. Según las entrevistas, la mitad de las personas que necesitaron asistencia médica no la recibieron, en primer lugar por la ausencia de servicios en el lugar en el que se encontraban (tanto de la respuesta liderada por la OMS como de otros actores humanitarios), pero un 11 por ciento decidió expresamente no recurrir, aun necesiéndola, a la asistencia médica disponible, citando como razón principal no sentirse seguro. Incluso entre quienes recibieron asistencia médica, el 44 por ciento manifestó preocupaciones relacionadas con los proveedores de estos servicios y, en cuanto al tipo de preocupación, el 54 por ciento argumentó la seguridad de pacientes y familiares y otro 20 por ciento el temor por lo que otros miembros de la comunidad pudieran pensar, “lo que sugeriría que esos proveedores podrían ser identificados con alta probabilidad con facciones particulares o partes en conflicto”. Solo el 37% percibió que la asistencia médica fue imparcial con quien más la necesitaba (Fox et al., 2018: 27 y 37-40). Además, se sentó un precedente también preocupante, por la sustitución de responsabilidades de las partes en conflicto y por los efectos en el medio y largo plazo por la nueva percepción que tendría la acción humanitaria, ahora más asociada con actores políticos y militares, dado que la toma de la ciudad no supuso el fin de las necesidades y sufrimientos en Irak (Stoddard, 2018). La batalla por Mosul tuvo consecuencias terribles en los civiles. La militarización y la *securitización* de la respuesta humanitaria fue defendida por la preeminencia del principio de humanidad (el imperativo de salvar vidas, estimadas entre 1500 y 1800) sobre los de imparcialidad, neutralidad e independencia (Spiegel et al., 2018: 24-25), como si no hubiera sido posible, aun reconociendo las dificultades, hacerlo de otra manera. Sin embargo,

el reputado periodista Robert Fisk (2018) cuestionó esta lógica con un paralelismo hipotético que descubría intereses políticos y no imperativo humanitario: “¿Habría, por ejemplo, la OMS financiado puestos médicos rusos para ser empotrados en las unidades del ejército sirio en los frentes de guerra de Alepo Este? No lo hicieron. Pero nadie cuestionó la decisión de hacer el mismo compromiso político en Irak”.

¿LAS ORGANIZACIONES HUMANITARIAS, IMPLEMENTADORAS DE SECURITIZACIÓN?

Durante años, gobiernos donantes y fuerzas armadas han condicionado la ayuda a la cooperación de las comunidades receptoras y las organizaciones humanitarias, y la han utilizado para obtener información o apoyar a las fuerzas militares sobre el terreno. Los ejemplos incluyen Afganistán, los Territorios Ocupados de Palestina o Somalia, entre otros (Oxfam, 2011). A modo de ejemplo destacado por su excepción, el 8 de noviembre de 2001 el Pentágono afirmó que había lanzado desde el cielo de Afganistán 16 millones de panfletos en los que se solicitaba a la población información que llevara a la captura de Bin Laden o Ayman al Zawahiri. Se ofrecía una recompensa de hasta 25 millones de dólares a cambio pero, de no colaborar, se amenazaba con finalizar la provisión de ayuda “humanitaria” (Pizarroso, 2005: 329-31). El Pentágono tuvo que pedir posteriormente disculpas (MacAskill, 2004).

Algunas autoridades gubernamentales han explicitado la instrumentalización de la ayuda en favor de intereses de seguridad. Sirvan algunos ejemplos. El primero, una declaración de intenciones bien conocida, fue protagonizado en Washington por el entonces secretario de Estado Colin Powell, al referirse a las organizaciones humanitarias como “fuerzas multiplicadoras y parte esencial del equipo de combate de EEUU” (Powell, 2001), un mes y medio después de los atentados del 11-S en EEUU y tras 19 días de intervención militar en Afganistán. Una década más tarde, con Barack Obama en la presidencia, Daniel Benjamin, entonces coordinador de antiterrorismo del Departamento de Estado, dijo, en enero de 2010, que:

Probablemente, no habrá éxito en esta área sin la sociedad civil. Por tanto, muchas de las organizaciones con las que tenemos que trabajar, son las ONG que tienen el conocimiento del terreno que es de vital importancia (...) Necesitamos enfrentar las condiciones políticas, sociales y económicas que nuestros enemigos explotan para ganarse a los nuevos alistados (...) (Howell, 2012: 58).

Otro ejemplo estuvo a cargo de Andrew S. Natsios, entonces administrador de la agencia estatal de cooperación estadounidense USAID, en una reunión con el consorcio de EEUU InterAction (que aglutinaba entonces a unas 160 organizaciones) realizada en mayo de 2003 –el acto de agresión contra Irak se inició el 20 de marzo–. Natsios habría animado a las ONG estadounidenses a aumentar su identificación como receptores de financiación de EEUU para mostrar un vínculo más fuerte con su política exterior, calificándolas como “un brazo del gobierno de EEUU” y las habría amenazado, en caso contrario, con “romper personalmente sus contratos y encontrar nuevos socios” (Wright, 2003). En un último ejemplo, Bernard Kouchner, fundador de dos de las mayores organizaciones médicas humanitarias, durante su visita como ministro francés de Asuntos Exteriores a la Franja de Gaza en octubre de 2008 afirmó que: “oficialmente, no tenemos ningún contacto con Hamas pero, informalmente, hay organizaciones internacionales que acceden a la Franja de Gaza, especialmente las ONG francesas, que nos proporcionan información” (MDM, 2008).

Para una organización humanitaria, estos ejemplos representan una perversión de su acción. Cabe preguntarse por cómo la política ha fagocitado a la acción humanitaria, subordinándola

a sus objetivos; y cómo, en algunos lugares, el sector humanitario ha aceptado esa instrumentalización y se ha convertido en parte del engranaje.

Las organizaciones humanitarias están obligadas a cumplir con distintas legislaciones securitarias (en las que destacan las leyes antiterroristas): de los países receptores de la ayuda, los países donantes, los países de nacionalidad de los trabajadores humanitarios, los países en los que están registradas esas organizaciones y los países con legislación de alcance extraterritorial. Según un informe del Consejo Noruego para los Refugiados (2018), las medidas antiterroristas han “limitado la capacidad de las organizaciones [humanitarias] para implementar programas basándose exclusivamente en las necesidades, y las han obligado a evitar determinados grupos y áreas”. En algunos lugares, no es posible realizar una evaluación independiente de las necesidades y actuar en consecuencia. Son los gobiernos quienes deciden dónde pueden trabajar las organizaciones humanitarias y qué personas pueden atender. Además, cabe considerar los acuerdos de subvención que las organizaciones humanitarias firman para poder recibir financiación de los donantes. Algunos de estos acuerdos criminalizan no solamente el trabajo humanitario en zonas controladas por grupos designados como terroristas, sino también la asistencia a personas necesitadas por la mera sospecha de “asociación” con ellos. Forzando incluso a las organizaciones humanitarias a identificar a personas de interés para las prácticas antiterroristas (Pozo y Ben Ali, 2019). Siguen algunos ejemplos.

Las condiciones para la financiación humanitaria por parte de Canadá requieren que las organizaciones humanitarias que aspiren a utilizar sus fondos demuestren que cumplen con su legislación antiterrorista (Gobierno de Canadá, 2017). Para este donante, un grupo terrorista es aquel incluido en la lista oficial canadiense o “una entidad que tenga como uno de sus propósitos o actividades facilitar o llevar a cabo cualquier actividad terrorista” (Gobierno de Canadá, 2019: secciones 83.05 y 83.01). Esto significa que, en el escenario esperado de que una persona o grupo no se presenten con un nombre incluido en la lista oficial, la organización humanitaria deberá discernir subjetivamente su naturaleza “terrorista” mediante el análisis del tipo de actividad que realiza. Un segundo ejemplo son los términos y condiciones estipulados por UNICEF, en particular la última condición, la número 21, que estipula que la organización que implementará la labor humanitaria con sus recursos “acepta aplicar el estándar de diligencia más alto, dentro de lo razonable” para “asegurar” que no sean utilizados para apoyar a individuos o entidades “relacionadas” con el terrorismo (UNICEF, 2019: 25). Por su parte, USAID recuerda a quienes solicitan su financiación que (cursiva añadida): “las órdenes ejecutivas y las leyes de EEUU prohíben las transacciones y la provisión de recursos y apoyo a individuos y organizaciones *asociadas* con el terrorismo”, añadiendo que “es su responsabilidad legal garantizar el cumplimiento de estas órdenes y leyes ejecutivas” (USAID/OFDA, 2018: 63).

Estas disposiciones se aplican a cualquier contrato o memorando de entendimiento entre las organizaciones implementadoras (en particular, las ONG) y las agencias de las Naciones Unidas financiadas por USAID. Aunque en teoría existen referencias a excepciones como “alimentos, atención médica, préstamos de microempresas, refugios, etc.”, USAID también afirma que “a menos que el Receptor tenga razones para creer que uno o más de estos beneficiarios se compromete, intenta cometer, defiende, facilita o participa en actos terroristas, o ha cometido, ha intentado cometer, ha facilitado o participado en actos terroristas” (USAID, 2018: 6). Como se sabe, el grado de “asociación”, “facilitación” o “defensa” depende de la subjetividad del observador. Y conviene recordar el pensamiento de Donald Trump como ejemplo de esta criminalización por asociación: durante una entrevista con Fox News, al explicar cómo combatir a ISIS, dijo que, además de perseguir a los terroristas de ISIS, sus familias también deberían ser eliminadas (Gass, 2015).

El caso de USAID en Nigeria es revelador e incorpora la cláusula siguiente (conocida como la cláusula de la Cuenca del Lago Chad) en sus disposiciones para los acuerdos de subvención (cursiva añadida):

El Receptor debe obtener la aprobación previa por escrito del Oficial de Acuerdos de USAID antes de proporcionar cualquier ayuda bajo esta adjudicación a las personas que el Receptor conoce que han estado afiliadas anteriormente con Boko Haram o el Estado Islámico de Irak y Siria (ISIS) en África Occidental, como se indica a continuación: *combatientes, miembros no combatientes, individuos que pueden haber sido secuestrados por Boko Haram o ISIS-África Occidental pero que estuvieron detenidos por períodos superiores a 6 meses, y aquellos que están bajo su control o actúan en su nombre.* Los afiliados anteriores no incluyen a las poblaciones civiles que solo residían en áreas que, en algún momento, estaban controladas por los grupos. (...) Bajo ninguna circunstancia se obligará al Receptor en este contexto a compartir datos de beneficiarios individuales o personalizados con el Gobierno de EEUU (Hamsik, 2019: 10).

Esta disposición sitúa a las organizaciones humanitarias implementadoras en una posición de responsabilidad para designar subjetivamente a las personas que serán examinadas y contribuir a la lucha contra el terrorismo. En la práctica, promueve la discriminación y limita la imparcialidad de los actores humanitarios. Con todo, discriminar entre estas categorías establecidas por USAID no es tarea fácil. No se espera que excombatientes y miembros expliciten su afiliación anterior o usen uniforme, y las delaciones de otras personas inevitablemente estarán sesgadas en un contexto de coacción y represión extremas.²¹ La población civil es a menudo obligada a obedecer y comportarse de acuerdo con las normas impuestas, y el miedo y el sufrimiento son intrínsecos a los escenarios de guerra. Muchas personas que huyen de los territorios donde están activos Boko Haram/JAS o ISWA han sufrido las consecuencias de la guerra durante años sin acceso a la asistencia humanitaria más básica, y su salud es extremadamente preocupante. Sin embargo, estos recién llegados pueden no ser identificados como personas necesitadas, sino como posibles partidarios de la insurgencia por el mero hecho de haber sobrevivido en las zonas que esta controla. En el caso de las mujeres no acompañadas de las áreas rurales, por ejemplo, en lugar de atenderse con premura sus necesidades básicas como consecuencia de la violencia sexual, el secuestro o el matrimonio forzado, son “a menudo interrogadas y, en algunos casos, detenidas, de no poder probar que no están afiliadas por matrimonio con miembros de Boko Haram” (Read, 2017: 26).

La participación de las organizaciones humanitarias en la implementación de agendas securitarias recuerda la teorización realizada por el filósofo francés Michel Foucault sobre la necesidad de gestionar la relación entre cuidados y control, que ha definido históricamente determinada implementación de la seguridad (Pallister-Wilkins, 2015). Quizá uno de los ejemplos más claros, tras las políticas antiterroristas, sea la gestión de las crisis de refugiados y migrantes en el Mar Mediterráneo. Cabe señalar que son muchos los países que consideran los flujos irregulares de personas como un asunto estratégico que puede suponer una amenaza para su seguridad y estabilidad.²² Gobiernos e instituciones europeas han pretendido satisfacer, a un mismo tiempo, varios objetivos: el rescate de personas, la prevención de su entrada en el territorio de la UE, la persecución de las redes de tráfico de personas, la

21 La Civilian Joint Task Force (Fuerza de Tarea Conjunta Civil) o el ejército pueden incluso buscar a alguien de las mismas aldeas de los recién llegados para declarar que no son miembros de Boko Haram. Documento confidencial de agosto de 2017.

22 Tras los atentados del 11-S en EEUU, el presidente Bush institucionalizó la inmigración como una amenaza para la seguridad. Las medidas contra la inmigración irregular han formado parte de la Guerra contra el Terrorismo. Países europeos y no europeos han tenido acercamientos similares (Adamson, 2006: 195).

subcontratación de terceros países –en particular Turquía y Libia– para la gestión de la crisis migratoria o la contención de reacciones racistas y xenófobas en Europa. En esta ecuación, también han incluido a la acción humanitaria, criminalizando su actuación (Robinson, 2016; Heller y Pezzani, 2017; Pécout y Esperti, 2017) y delimitando sobremanera sus opciones de trabajo y exigiendo su colaboración (Domínguez Cebrián y Verdú, 2017) en un conjunto que subordina el imperativo humanitario a agendas político-securitarias. Por ejemplo, recogiendo evidencias de las barcas rescatadas para contribuir a las investigaciones, recogiendo tras el rescate esas barcas para evitar su reutilización, imponiendo procedimientos que reduzcan el número de rescates o, en general, pervirtiendo las responsabilidades de acogida para con quien huye para señalarle como amenaza para la seguridad. Los grados de colaboración de las organizaciones humanitarias han sido muy diversos.

CONCLUSIONES

Según la definición propuesta, la securitización de la acción humanitaria se produciría, al menos, de tres maneras diferentes: priorizando personas, lugares y tiempos en función de los intereses de seguridad de los gobiernos, y no por las necesidades humanitarias de la población; embutiendo a la acción humanitaria en agendas políticas y de seguridad, subordinándola, instrumentalizándola para la consecución de aquellos objetivos, blanqueando el conjunto con la narrativa y presencia humanitaria; o, incluso, formando parte, también, de la implementación de políticas securitarias.

En mayor o menor medida, tanto la cooperación al desarrollo como la ayuda humanitaria siempre han formado parte de la política exterior de los Estados, de sus estrategias, planificación y prioridades. En la actualidad, las agendas securitarias han ocupado un lugar prominente en las relaciones internacionales, y era por tanto de esperar que la acción humanitaria también fuera fagocitada y puesta a su servicio. Esta particularidad no implica que no existan motivaciones y prácticas gubernamentales compatibles con el principio de imparcialidad y la esencia de la acción humanitaria. Sin embargo, una parte está en clara contradicción. Con todo, tanto gobiernos como opinión pública parecen estar de acuerdo en defender una *realpolitik con causa*.

Los cambios en la arquitectura operativa del sistema humanitario han sido frecuentes en las casi dos décadas transcurridas desde los atentados del 11-S en EEUU. Esos cambios han ido en la dirección de construir sinergias, unificar preocupaciones de toda naturaleza en una dirección político-estratégica y subordinar la acción humanitaria a objetivos considerados como superiores en importancia, en particular la lucha antiterrorista. Señala David Rieff (2019: 47) que la independencia siempre ha sido un concepto relativo en el mejor de los casos. Conviene apuntar que la ayuda condicionadas en lugares con intereses securitarios en juego no sería uno de ellos. La práctica, sin duda, confirma la teoría, con la integración en agendas políticas y de estabilización, o en actividades militares. En esos casos, la acción humanitaria sería utilizada como un medio, un instrumento para la consecución de preferencias securitarias. También como un ingrediente capaz de legitimar, en las narrativas pero incluso con su mera presencia, el conjunto en el que la embuten.

Las intenciones no veladas del estamento político en relación con construir sinergias entre las agendas política y securitaria y la acción humanitaria dependen para su materialización de la participación de las organizaciones humanitarias. La financiación es una herramienta poderosa para conseguir esa cooperación, pero también la empatía ideológica o el sentido del deber para con el propio gobierno que declaran algunas organizaciones.

BIBLIOGRAFÍA

- ACNUR (4 de febrero de 2018). “Iraq: Bi-weekly Protection Update (22 January - 4 February 2018)”.
- ADAMSON, F. (2006). “Crossing Borders: International Migration and National Security” en *International Security*, vol. 31, núm. 1, pp. 165-199.
- ALTO COMISIONADO DE LA ONU PARA LOS DERECHOS HUMANOS (2018): “Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights containing the findings of the Group of Independent Eminent International and Regional Experts and a summary of technical assistance provided by the Office of the High Commissioner to the National Commission of Inquiry”, referencia A/HRC/39/43.
- ANNAN, K. (2005). “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos. Informe del Secretario General”, referencia A/59/2005.
- ASAMBLEA GENERAL DE LA ONU (1997). “Renewing the United Nations: a Programme for Reform”, referencia A/51/950.
- ASAMBLEA GENERAL DE LA ONU (2000). “Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas” (Informe Brahimi), referencia A/55/305-S/2000/809.
- ASAMBLEA GENERAL DE LA ONU (2016). “Approved resources for peacekeeping operations for the period from 1 July 2016 to 30 June 2017”, referencia A/C.5/70/24.
- AUTESERRE, S. (2002). “United States ‘humanitarian diplomacy’ in South Sudan” en *Columbia University Academic Commons*.
- DALTON, M., SHAH, H. y T. ROBBINS (23 de marzo de 2018). “U.S. Support for Saudi Military Operations in Yemen” en Center for Strategic and International Studies, <https://www.csis.org/analysis/us-support-saudi-military-operations-yemen> [Consulta: 3 de mayo de 2019].
- DEPARTAMENTO DE ESTADO DE EEUU y USAID (2018). *Joint Strategic Plan FY 2018–2022*, febrero, https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1870/JSP_FY_2018_-_2022_FINAL.pdf [Consulta: 10 de mayo de 2019].
- DEPARTAMENTO PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL Y TESORO DE SU MAJESTAD (2015). “UK aid: tackling global challenges in the national interest”, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/478834/ODA_strategy_final_web_0905.pdf [Consulta: 10 de mayo de 2019].
- DEVELOPMENT INITIATIVES (4 de septiembre de 2017). “Changing the rules of aid: understanding ODA modernisation”, http://devinit.org/post/changing-rules-of-aid-understanding-oda-modernisation/?utm_source=newsletter&utm_medium=email [Consulta: 10 de mayo de 2019].
- DOMÍNGUEZ CEBRIÁN, B. y VERDÚ, D. (21 de julio de 2017). “Italia impone nuevas reglas para las ONG de rescate en el Mediterráneo” en *El País*.
- FISK, R. (15 de enero de 2018). “Why are doctors in the Middle East cosying up to foreign armies?” en *The Independent*.
- FOX, H. et al. (2018). *Emergency Trauma Response to the Mosul Offensive, 2016–2017: A Review of Issues and Challenges*, Humanitarian Outcomes.
- GASS, N. (2 de diciembre de 2015). “Trump: We have to take out ISIL members’ families” en *Político*, <https://www.politico.com/story/2015/12/trump-kill-isil-families-216343> [Consulta: 3 de mayo de 2019].
- GOBIERNO DE CANADÁ (2017). “International Humanitarian Assistance – Funding Application Guidelines for Non-Governmental Organizations”, http://international.gc.ca/world-monde/issues_development-enjeux_developpement/response_conflict-reponse_conflits/guidelines-lignes_directrices.aspx?lang=eng#s32 [Consulta: 10 de mayo de 2019].

- GOBIERNO DE CANADÁ (2019). *Criminal Code*, <https://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/C-46.pdf> [Consulta: 14 de mayo de 2019].
- GULLAND, A. (29 de Agosto de 2018). “Trade for aid? UK development must serve the ‘national interest’, says May” en *The Telegraph*.
- HAMSIK, L. (2019). *NGOs & Risk Managing Uncertainty in Local-International Partnerships*, USAID-Interaction-Humanitarian Outcomes.
- HELLER, C. y PEZZANI, L. (2017). “Blaming the Rescuers”, Forensic Architecture/Goldsmiths (Universidad de Londres), <https://blamingtherescuers.org/report/> [Consulta: 10 de mayo de 2019].
- HOUSE OF LORDS (16 de febrero de 2019). “Yemen: Giving Peace A Chance”, Select Committee on International Relations, 6th Report of Session 2017–19, HL Paper 290, <https://publications.parliament.uk/pa/ld201719/ldselect/ldintrel/290/290.pdf> [Consulta: 2 de mayo de 2019].
- HOWELL, J. (2012). “Post-9/11 global security regime and Non-Governmental public action” en HOWELL, J. (ed.). *Global Matters for Non-Governmental Public Action*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- LAZELL, M. y PETRIKOVA, I. (15 de enero de 2019). “Is Development Aid Securitised? Evidence from a Cross-Country Examination of Aid Commitments”, Development Policy Review – ODI.
- MACASKILL, E. (29 de julio de 2004). “Aid agency quits Afghanistan over security fears” en *The Guardian*.
- MACRAE, J. y LEADER, N. (2000). “Shifting sands: The search for ‘coherence’ between political and humanitarian responses to complex emergencies” en *Overseas Development Institute*.
- MDM (Médecins du Monde) (7 de octubre de 2008). “Déclaration de Bernard Kouchner / Gaza”, <https://www.medecinsdumonde.org/fr/actualites/presse/2012/02/20/declaration-de-bernard-kouchner-gaza> [Consulta: 2 de enero de 2019].
- MÖLLER-LOSWICK, A. (11 de octubre de 2017). “Is UN Goal 16 on Peace Being Misused to Justify Securitization?” en *IPI Global Observatory*, <https://theglobalobservatory.org/2017/10/is-un-goal-16-on-peace-being-misused-to-justify-securitization/> [Consulta: 2 de mayo de 2019].
- NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL (2018). *Principles under Pressure*, https://www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/principles-under-pressure/inrc-principles_under_pressure-report-screen.pdf [Consulta: 3 de mayo de 2019].
- NYE, J. (1990). “Soft Power” en *Foreign Policy*, núm. 80, pp. 153-171.
- OMS (sin fecha). “The New Way of Working. Strengthening the Humanitarian, Development, Peace Nexus”, OMS, <http://www.who.int/health-cluster/about/structure/new-way-working.pdf> [Consulta: 10 de abril de 2019].
- ONU (2008). “Integrated Missions Planning Process (IMPP). Guidelines Endorsed by the Secretary-General on 13 June 2006” en *International Peacekeeping*, Vol. 15, núm. 4, 588-607.
- OXFAM (2011). *Whose Aid is it Anyway? Politicizing aid in conflicts and crises*, Oxfam briefing paper, 10 de febrero, https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/bp145-whose-aid-anyway-100211-en_o_3.pdf [Consulta: 8 de abril de 2019].
- PAHLMAN, K. (2014). “The securitisation of aid and the associated risks to human security and development” en *The ANU Undergraduate Research Journal*, Australian National University.
- PALLISTER-WILKINS, P. (2015). “The Humanitarian Politics of European Border Policing: Frontex and Border Police in Evros” en *International Political Sociology*, 9, pp. 53-69.
- PÉCOUD, A. Y ESPERTI, M. (20 de junio de 2017). “Are NGOs responsible for the migration crisis in the Mediterranean?” en *The Conversation*, <https://theconversation.com/are-ngos-responsible-for-the-migration-crisis-in-the-mediterranean-79699> [Consulta: 6 de mayo de 2019].

- PETRIKOVA, I. y LAZELL, M. (2017). "Multilateral donors and the security-development nexus: discourse and practice in conflict-affected states" en *Conflict, Security & Development*, 17: 6, pp. 493-516
- PIZARROSO, A. (2005). *Nuevas Guerras, Vieja Propaganda (de Vietnam a Irak)*, Madrid: Cátedra-Publicaciones Universidad de Valencia.
- POZO MARÍN, A. y BEN ALI, R. (2019). "Guilt by association. Restricting humanitarian assistance in the name of counter-terrorism" en *International Review of the Red Cross*, próxima publicación.
- POWELL, C. (26 de octubre de 2001). "Remarks by Secretary of State Colin L. Powell to the National Foreign Policy Conference for Leaders of Non-Governmental Organizations".
- READ, J. (2017). "Sexual violence and the Boko Haram crisis in north-east Nigeria" en HPN-ODI. "Special feature. The Lake Chad Basin: an overlooked crisis?", *Humanitarian Exchange*, núm. 70.
- RUDOLPH, T. A. (2013). "The Securitization of Humanitarian Aid: A case study of the Dadaab refugee camp", tesis de máster, Dalhousie University, Halifax, Nova Scotia, agosto.
- RIEFF, D. (2019). "Humanitarian Politics and the Spectre of Illegitimacy" en *Journal of Humanitarian Affairs*, Vol. 1, núm. 1, pp. 46-48.
- ROBINSON, D. (15 de diciembre de 2016). "EU border force flags concerns over charities' interaction with migrant smugglers" en *Financial Times*.
- RUPESINGHE, N. (2016). "Community Engagement: softening the hard edge of stabilisation", borrador de paper para la Conferencia ACUNS, 17 de junio.
- SAFERWORLD (2011). "The Securitisation of Aid? Reclaiming security to meet poor people's needs", briefing, <https://www.saferworld.org.uk/resources/publications/505-the-securitisation-of-aid> [Consulta: 2 de mayo de 2019].
- SPIEGEL, P. B. et al. (2018). *The Mosul Trauma Response. A case study*, Johns Hopkins Center for Humanitarian Health, febrero.
- STODDARD, A. (21 de marzo de 2018). "Mosul; Lives saved, credibility lost?" en *Irin*.
- UNICEF (2019). "Acuerdo de Cooperación para Programa", https://www.unicef.org/about/partnerships/files/PCA_Sp_19.docx [Consulta: 2 de abril de 2019].
- USAID (2018). "Certifications, Assurances, Representations, and Other Statements of the Recipient. A Mandatory Reference for ADS Chapter 303", <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1868/303mav.pdf> [Última consulta: 3 de mayo de 2019].
- USAID/OFDA (2018). *Proposal Guidelines*, https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/USAID-OFDA_Proposal_Guidelines_February_2018_0.pdf [Última consulta: 2 de mayo de 2019].
- WRIGHT, J. (24 de junio de 2003). "NGOs Feel the Squeeze from Bush Administration" en *Reuters*.