
Entre seguridad humana y estatal: ¿ofrece la Unión Europea una respuesta coherente a los desafíos de seguridad en Centroamérica, Colombia y Venezuela?

Between Human and State Security: Does the European Union Offer a Coherent Response to Security Challenges in Central America, Colombia and Venezuela?
Entre Segurança humana e estatal: a União Europeia oferece uma resposta coerente aos desafios de segurança na América Central, na Colômbia e na Venezuela?

Susanne Gratius y Erika Rodríguez Pinzón



Edición electrónica

URL: <https://journals.openedition.org/colombiaint/1131>
ISSN: 1900-6004

Editor

Universidad de los Andes

Edición impresa

Fecha de publicación: 1 enero 2021
Paginación: 117–145
ISSN: 0121-5612

Referencia electrónica

Susanne Gratius y Erika Rodríguez Pinzón, «Entre seguridad humana y estatal: ¿ofrece la Unión Europea una respuesta coherente a los desafíos de seguridad en Centroamérica, Colombia y Venezuela?», *Colombia Internacional* [En línea], 105 | 2021, Publicado el 01 enero 2021, consultado el 24 enero 2023. URL: <http://journals.openedition.org/colombiaint/1131>



Creative Commons - Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional - CC BY-NC-ND 4.0
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Entre seguridad humana y estatal: ¿ofrece la Unión Europea una respuesta coherente a los desafíos de seguridad en Centroamérica, Colombia y Venezuela?

Susanne Gratius
Universidad Autónoma de Madrid (España)

Erika Rodríguez Pinzón
Universidad Complutense de Madrid (España)

CÓMO CITAR:

Gratius, Susanne y Erika Rodríguez Pinzón. 2021. “Entre seguridad humana y estatal: ¿ofrece la Unión Europea una respuesta coherente a los desafíos de seguridad en Centroamérica, Colombia y Venezuela?”. *Colombia Internacional* 105: 117-145. <https://doi.org/10.7440/colombiaint105.2021.05>

RECIBIDO: 11 de septiembre de 2019

ACEPTADO: 25 de noviembre de 2019

MODIFICADO: 14 de julio de 2020

<https://doi.org/10.7440/colombiaint105.2021.05>

RESUMEN. Objetivo/contexto: Centroamérica, Colombia y Venezuela enfrentan importantes desafíos de seguridad. Pese al discurso de seguridad humana en su política hacia América Latina, la Unión Europea (UE) ha tenido aproximaciones diferentes a los tres conflictos: desde el nexo seguridad-desarrollo en Centroamérica y un compromiso de cooperación combinado con la “securitización” del conflicto en Colombia, hasta una política de sanciones y diplomacia en Venezuela. **Metodología:** mediante una perspectiva comparada y un marco analítico común de análisis de contenido cualitativo, el artículo plantea la pregunta: ¿qué concepto de seguridad, estatal o humana, está detrás de las políticas de la UE hacia estos países y con qué grado de coherencia se implementa? **Conclusiones:** se demuestra que la UE hace un manejo poco coherente del nexo seguridad-desarrollo hacia los países seleccionados debido a inconsistencias internas y externas, en este caso sobre todo de cara a EE. UU. como principal donante de la región y “socio” transatlántico. **Originalidad:** el artículo deconstruye la imagen de la UE como socio de desarrollo comprometido con la seguridad humana. Aunque la política de la UE sigue estando más enfocada en afrontar las causas como la desigualdad y la pobreza que las consecuencias de la inseguridad, la política del nexo seguridad-desarrollo refleja una cierta securitización del desarrollo a la hora de cooperar con países en conflicto y Estados frágiles considerados potenciales “amenazas” a la seguridad, como Colombia o Venezuela.

PALABRAS CLAVE: seguridad; desarrollo; política exterior; Unión Europea; Colombia; Centroamérica; Venezuela.

Between Human and State Security: Does the EU Offer a Coherent Response to Security Challenges in Central America, Colombia and Venezuela?

ABSTRACT. Objective/Context: Central America, Colombia and Venezuela face important security challenges. Despite its rhetoric about the importance of human security, the EU applies different policies to the three conflicts: a security-development nexus in Central America, a combination of donor engagement and “securitization” in Colombia and a mixture of sanctions and diplomacy in Venezuela. Employing a comparative approach based on a common methodological framework, this article sets out to determine which EU concept of security – State or human-focused – is applied to each conflict and assess its degree of coherence. **Methodology:** Basing itself on a qualitative content analysis, the article addresses the following question: to what extent does State or human security govern the EU’s respective policies towards these countries and how consistent are they? **Conclusions:** The article finds that, despite its official discourse, the EU’s security-development nexus is not a coherent policy and its relationship with the United States, its transatlantic “partner” and the region’s main donor, are mainly responsible for that policy’s internal and external inconsistencies. **Originality:** The article questions the EU’s image as a soft power and development partner. Although the EU continues to deal with the causes of insecurity, like inequality and poverty, rather than its consequences, its development-security nexus tends to “securitize” development, particularly in countries, like Colombia and Venezuela, which, due to their armed conflicts and fragile States, are regarded as “security threats.”

KEYWORDS: Security; development; foreign policy; EU; Colombia; Central America; Venezuela.

Entre Segurança humana e estatal: a UE oferece uma resposta coerente aos desafios de segurança na América Central, na Colômbia e na Venezuela?

RESUMO. Objetivo/contexto: a América Central, a Colômbia e a Venezuela enfrentam importantes desafios de segurança, refletidos em altas taxas de homicídios e impunidade. A União Europeia (UE) é um dos principais atores internacionais presentes na região e, apesar de a maioria dos países ter sido considerada como países de renda média, esta tem procurado fórmulas para continuar implantando sua política nessa área. Com esse contexto, esses países constituem-se num cenário idôneo para comparar a política europeia do ponto de vista do nexo entre segurança e desenvolvimento. Concretamente, o objetivo do artigo é analisar que conceito de segurança, estatal ou humana está por trás das políticas da UE para esses países, e com que grau de coerência se implementa? **Metodologia:** Mediante uma perspectiva comparada e um âmbito analítico comum realiza-se uma análise qualitativa de contexto –contrastando os discursos oficiais da UE– tanto da coerência horizontal como vertical da estratégia europeia na América Central, na Colômbia e na Venezuela. Compara-se tanto a própria estratégia da UE e seus diferentes atores nesses países, quanto esta em

relação à política dos Estados Unidos. Para a realização do estudo selecionaram-se os principais documentos da estratégia europeia e os relativos às políticas e programas implementados em cada país. **Conclusões:** o artigo demonstra que a UE faz uma gestão pouco coerente com relação ao nexo segurança-desenvolvimento com os países selecionados devido a inconsistências internas e externas, neste caso especialmente no que diz respeito aos Estados Unidos como principal doador na região e “parceiro” transatlântico. **Originalidade:** o artigo desconstrói a imagem da UE como parceira de um desenvolvimento comprometido com a segurança humana. Embora a política da UE permaneça mais focada em combater causas como a desigualdade e a pobreza do que as consequências da insegurança, a política da combinação segurança-desenvolvimento reflete uma certa securitização do desenvolvimento ao momento de cooperar com países em conflito e Estados frágeis considerados “ameaças” potenciais à segurança, como a Colômbia ou a Venezuela.

PALAVRAS-CHAVE: segurança; desenvolvimento; política exterior; UE; Colômbia; América Central; Venezuela.

Introducción

Paradójicamente, América Latina ha sido declarada como “zona de paz”, pese a tener la tasa de homicidios más alta del mundo que supera casi cuatro veces el promedio global. En 2017, cerca de 140.000 latinoamericanos fueron asesinados, en promedio 24 por cada 100.000 habitantes (Jaitman 2017, 1). Entre los conflictos más violentos en América Latina¹ destacan el de Centroamérica, por un posconflicto fallido; Colombia, por ser el único país con un conflicto armado interno en vías de solución desde el acuerdo de paz de 2016; y Venezuela, por el colapso económico, político e institucional (Gratius y Puente 2019). Como se resume a continuación, los tres casos tienen en común altos niveles de violencia, rasgos de fragilidad estatal y disfunciones institucionales:

- Comparten tasas de homicidios y violencia por encima del promedio regional.
- Los conflictos han generado altos costes de seguridad y desarrollo.
- Tienen un problema social en términos de pobreza y desigualdad.
- Su crisis humanitaria y de migración tiene efectos regionales.
- Las causas de la violencia y la inseguridad están ligadas a la fragilidad estatal.²

1 Nos limitamos a América Latina y no incluimos casos del Caribe como Haití, ya que pertenecen a otro programa (Fondo Europeo de Desarrollo y grupo de Asia, el Caribe y el Pacífico [ACP]) de la UE.

2 En la edición de 2019 del Índice de Estados Frágiles de The Fund for Peace, en América Latina destacan Venezuela (puesto 32), Guatemala (puesto 57), Nicaragua (puesto 63), Honduras

Estos indicadores corresponden al nexo desarrollo-seguridad de la Unión Europea (UE) y justifican un análisis comparativo de sus respuestas a las crisis de seguridad en estos países.

Tabla 1. Seguridad y desarrollo en Centroamérica, Colombia y Venezuela

Indicadores/caso	Centroamérica	Colombia	Venezuela
Violencia/homicidios (por 100.000 habitantes) (Insight Crime 2018)	El Salvador: 51; Honduras: 40; Guatemala: 22,4; Nicaragua: s. d.	25	81,4
Desigualdad (Gini, según Cepal 2018)	El Salvador: 0,40; Guatemala: 0,53 (2014); Honduras: 0,48; Nicaragua: 0,49 (2014)	0,51 (2017)	0,38 (2014)
Estimaciones de pobreza 2017 (Cepal 2018)	El Salvador: 42,2% y 12,3% (extrema); Honduras: 53,2%; 18,8% (extrema, 2016); Guatemala: 62,4% (pobreza media); 29,6% (extrema) y 3,6% (severa) (Cepal 2018); Nicaragua: 42,2% y 8,4% (extrema)	29,8% y 10,9% (extrema)	85% (Encovi 2018) y 33% (extrema) (Cepal 2018)
Migración	3,3 millones de emigrantes centroamericanos hasta 2019, según estimaciones de Acnur (UNHCR 2019)	7,4 millones de personas desplazadas (Acnur, informe mundial 2016)	3,4 millones de refugiados y migrantes (UNHCR 2019); 1,1 millones en Colombia
Índice de Estados Frágiles de The Fund for Peace (2019)	Promedio regional: 66 de 120 puntos; Guatemala: 57 de 178 países y 81,4 de 120 puntos; Nicaragua: 63 de 178 países y 78,1 de 120 puntos; Honduras: 65 de 178 países y 77,8 de 120 puntos; El Salvador: 96 de 178 países y 69,8 de 120 puntos	70 de 178 países y 75,7 de 120 puntos; para 2015: 61 de 178 países y 82,5 de 120 puntos	32 de 178 países y 89,3 de 120 puntos; para 2015: 74 de 178 países y 78,7 de 120 puntos
Conflicto/posconflicto	Posconflicto (acuerdos de paz entre 1992 y 1996)	Conflicto (con el Ejército de Liberación Nacional [ELN]) y posconflicto (con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia [FARC]), actores criminales y paramilitares	Conflicto político, polarización social, crisis humanitaria

Fuente: elaboración propia con base en datos de Cepal (2018); Fund for Peace (2019); Insight Crime (2018).

(puesto 64) y Colombia (puesto 70) como Estados frágiles.

Por la inseguridad y los altos índices de desigualdad —en la región, el coeficiente Gini entre 2015 y 2016 alcanzó un promedio de 0,446 comparado con 0,304 en la UE—, América Latina podría ser una prioridad en la política del nexo seguridad-desarrollo de la UE que, sin embargo, prioriza sus fronteras este y sur al plantear “amenazas” para su seguridad. Este último es un indicador de que, contrario al discurso sobre la política del nexo seguridad-desarrollo, la UE se concentra en “apagar fuegos” en su vecindad, anclada en un concepto de fragilidad estatal y no de seguridad humana y en una política de vecindad que corresponde a un actor más regional que global.

Por tanto, la UE y su política del nexo seguridad-desarrollo se “debate” entre dos conceptos y visiones muy diferentes: 1) fragilidad del Estado entendida como paradigma ligado a Estados Unidos que prioriza acciones para fortalecer la seguridad nacional, siguiendo la visión de este país; y 2) seguridad humana con énfasis en el desarrollo y la protección de los derechos del individuo, tal y como lo define Naciones Unidas.

Centroamérica, Colombia y Venezuela son casos emblemáticos de la inseguridad y la desigualdad en América Latina que justifican políticas similares siguiendo el enfoque del nexo seguridad-desarrollo de la UE; este sostiene que la “cooperación al desarrollo tiene que afrontar las causas estructurales de conflictos y ser utilizada como un instrumento para reducirlos”.³ No obstante, la UE ha utilizado esta política en Centroamérica y en menor medida en Colombia, pero no en Venezuela. En el siguiente análisis demostraremos que la UE hace un manejo poco coherente del nexo seguridad-desarrollo hacia estos países debido a inconsistencias internas y externas, en este caso sobre todo de cara a EE. UU. como principal donante y “socio”.

La visión de seguridad humana explica que los países del posconflicto de Centroamérica (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) que sufrieron guerras civiles sean los mayores beneficiarios de la cooperación al desarrollo de la UE. La política hacia Colombia refleja ambos conceptos, seguridad humana mediante la cooperación al desarrollo y los derechos humanos, y fragilidad estatal por el manejo del conflicto armado, y particularmente de los grupos terroristas ELN y FARC. Venezuela, donde la violencia crece ligada al colapso económico e institucional, la crisis humanitaria y la represión, apenas recibió recursos europeos y hasta 2017 poca atención política por parte de la UE. En este caso y pese a la grave situación, la

3 Traducción propia del inglés de la página web de la Comisión Europea https://ec.europa.eu/europeaid/policies/fragility-and-crisis-management/conflict-and-crisis-security-development-nexus_en, consultada el 4 de diciembre del 2019.

UE no aplica una política del nexo seguridad-desarrollo sino medidas de coerción y diplomáticas para modificar el balance de poder interno.

Este artículo plantea tres cuestiones relacionadas: primero, ¿qué concepto de seguridad (estatal o humana) está detrás de las políticas de la UE hacia estos países; segundo, ¿qué discursos, objetivos, instrumentos y acciones ha usado para pacificar a estos países?; y tercero, ¿cuál es su grado de coherencia vertical (interna) y horizontal (externa)? Planteamos un contraste entre el discurso del nexo seguridad-desarrollo de la UE y su uso en su política hacia América Latina situada entre fragilidad estatal y seguridad humana. Partimos de la hipótesis de que la UE ha dado respuestas diferentes, sin criterios transparentes y con un escaso grado de coherencia interna y externa: aplicó un enfoque de fragilidad del Estado y “securitización” en Colombia, de seguridad humana en Centroamérica y una mezcla de ambos en Venezuela. Para comprobar o desestimar nuestra hipótesis utilizamos la técnica de documentación o análisis estructural de datos y desarrollamos un marco metodológico en torno al concepto de coherencia vertical (interna) y horizontal (externa), para evaluar y comparar las políticas de la UE con relación a los tres conflictos.

En general, se entiende *coherencia* como la adecuación entre los objetivos y los medios para realizarlos. En el caso de la política exterior y de seguridad de la UE, la coherencia es un instrumento incluido en sus tratados⁴ para “lograr resultados efectivos de política exterior” y “producir sinergias” que requieren coordinación y aspiran a la armonización de políticas (Portela y Raube 2009, 3-4; ver también Gebhard 2017). Diferenciamos, conforme a Portela y Raube (2009), entre: a) coherencia vertical o, en lo que sigue, coherencia interna (UE) entre instituciones supranacionales y Estados miembro; y b) siguiendo a Gebhard (2017), la coherencia externa de la UE referente a su presentación ante terceros, en este caso EE. UU. como principal actor externo en los tres conflictos.

Evaluamos la coordinación interna a través de un análisis documental de los textos oficiales de la UE: declaraciones, resoluciones, comunicados y otros de la Comisión Europea (CE), del Consejo y del Parlamento Europeo (PE) sobre la situación política y de seguridad en Colombia, Centroamérica (y sus seis países) y Venezuela mediante una búsqueda en línea en el periodo 1999-2019.⁵

4 Ver el Tratado de la Unión Europea (TUE), artículos 3 y 13.

5 En el caso centroamericano identificamos cinco resoluciones regionales y doce sobre países del PE y seis documentos del Consejo (Guatemala y Nicaragua); en el caso de Colombia, el PE aprobó siete resoluciones relacionadas con seguridad y política y el Consejo, dos; para Venezuela, se aprobaron once resoluciones del PE y ocho documentos del Consejo de la UE. También se han incluido estrategias país, programas y proyectos de cooperación y documentos de la CE sobre el tema en cuestión.

Para “medir” la coherencia horizontal o vertical se analizarán mecanismos de coordinación, como mesas de diálogo o la cooperación entre donantes, en este caso sobre todo con EE. UU. como principal actor externo en materia de seguridad. El grado de coherencia externa se evaluará en términos de coordinación de políticas y creación de sinergias. En cada caso de estudio se contrastará el grado de coherencia vertical y externo, siguiendo la siguiente estructura: *discurso y objetivos, instrumentos y acciones*. En cuanto a los discursos y objetivos, se tienen en cuenta los diferentes documentos y declaraciones de la UE. Los instrumentos y acciones se refieren a programas y proyectos de cooperación al desarrollo y medidas diplomáticas y de coerción.

El artículo se desarrolla en tres partes. La primera presenta y discute los principales debates y conceptos teóricos relacionados con el nexo entre seguridad y desarrollo en los ejes de seguridad estatal y humana. El segundo apartado analiza la evolución del concepto de seguridad de la UE en países en vías de desarrollo y su aplicación en América Latina. En la tercera parte se contrasta y compara la política de la UE hacia los tres casos para evaluar la coherencia interna y externa de sus respuestas.

1. La evolución del debate sobre seguridad, desarrollo y los Estados frágiles

A continuación, se desarrollan los conceptos que desempeñan un rol relevante en la definición de la política exterior europea, bien porque han sido asumidos dentro de su andamiaje normativo o bien porque hacen parte del debate global sobre la seguridad que no es ajeno a la UE, y que determina la definición política de sus intereses y prioridades en materia de seguridad.

Paz y guerra representan una dicotomía con una larga tradición en el pensamiento occidental. La paz es considerada un estado natural, normal, y la guerra, una patología que irrumpe en la normalidad. Sin embargo, la distinción entre periodos y zonas de paz o guerra no es tan clara como lo suponen los enfoques clásicos (Pérez de Armiño 2015). También las respuestas de los actores externos plantean desafíos importantes, entre ellos, la frágil línea entre seguridad y desarrollo cuyo nexo puede significar un balance a favor del segundo mediante la seguridad humana o un énfasis en la seguridad del Estado: “El Estado es un proveedor potencial de seguridad humana y esta es compatible y complementaria de la seguridad estatal” (Pérez de Armiño 2015, 318).

a. Nexos seguridad-desarrollo y seguridad humana

El discurso liberal del desarrollo entiende el conflicto y la pobreza como interconectados, pero esta simplificación no permite comprender la complejidad del

fenómeno de la violencia. Hay países pobres, como Cuba, muy estables, y hay países con ingresos medios que viven profundos conflictos, como Colombia. La asociación se presenta a través de la relación entre desigualdad, expectativas insatisfechas y delito (Briceño 2007), o mediante la correlación estadística, según la cual los países pobres corren mayor riesgo de conflicto (Collier y Hoeffler 1998).

El debate sobre seguridad y desarrollo es fuente de diversas controversias por lo difícil de estimar la contribución y atribución de un factor sobre el otro, y en especial por las dificultades que supone esta distinción desde el punto de vista del análisis empírico. Las evidencias (Zapata 2019) sugieren que es mejor entender desarrollo y seguridad como igualmente deseables y como metas que se refuerzan mutuamente. No obstante, dependiendo de los contextos, el nexo seguridad-desarrollo no se aplica automáticamente a todas las arenas políticas —prevención, construcción del Estado, construcción de la paz— o a todos los niveles de implantación política —nacionales, globales, locales— (Chandler 2007, 363).

La seguridad en este enfoque ha sido redefinida para abarcar la seguridad de las personas y no solo de los Estados, incluyendo preocupaciones económicas y sociales tales como el bienestar, el empleo y la distribución nacional de la riqueza. El principal promotor de esta perspectiva es Naciones Unidas, en particular el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a través del concepto de seguridad humana introducido en el *Informe de desarrollo humano* de 1994, cuando se critica que “la seguridad se ha relacionado más con el Estado-nación que con la gente” (PNUD 1994, 25). Este concepto sustituye el tradicional de seguridad y se percibe como un derecho: “la seguridad humana que es una concepción amplia, integral, multidimensional y multidireccional de la seguridad. Se constituye a partir de las necesidades humanas y de las capacidades que las personas posean para procurarse la mejor vida posible” (Zavaletta 2015, 78).

Este concepto evolucionó a través de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible que recoge los principios de la seguridad humana. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) abordan dos grandes cuestiones (Sanahuja 2016, 33). Por un lado, una agenda de “buen gobierno” centrada en el Estado de derecho, el acceso igualitario a la justicia, la transparencia y rendición de cuentas, la lucha contra la corrupción y los flujos financieros y de armas ilícitos; por otro lado, metas genéricas de reducción de la violencia en todas sus formas y el fortalecimiento de las capacidades nacionales para prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia.

Uno de los avances relevantes de los ODS ha sido la formulación de metas que hacen más precisa la definición del concepto. Ahora bien, es necesario reconocer en la práctica internacional del desarrollo la amplitud de la agenda asociada a la seguridad humana que implica el riesgo de una diversificación de actores

involucrados en la formulación de políticas y una mayor variedad de intereses en el terreno. Cuantos más actores entran en juego, menos coordinación y responsabilidad política recaen en ninguno o cualquiera de ellos (Chandler 2007, 366). Autores críticos como Newman (2016) destacan que “la seguridad humana ‘securitiza’ los asuntos cotidianos y los desafíos, como las privaciones, la degradación medioambiental, las enfermedades y los abusos a los derechos humanos. Esto desvanece la distinción entre lo doméstico y la política internacional” (2). Esta última crítica es muy relevante a la hora de analizar el nexo de la UE desde el punto de vista de política exterior, tal como se pretende en este trabajo. A continuación, se aborda este desafío con mayor profundidad.

b. Nexos seguridad-desarrollo y fragilidad del Estado

Tal y como postulan Buzan, Wæver y De Wilde (1998, 31), existe el riesgo de una “securitización” mediante un acto discursivo negativo en el que el subdesarrollo se concibe como una amenaza para los países desarrollados, por lo cual debe ser abordado desde medidas excepcionales. La inclusión de objetivos referidos a la seguridad y la estabilidad (en detrimento del desarrollo) permite agendas de política exterior o de seguridad determinadas por potencias y sus “intereses”, tal como ocurrió tras el 11 de septiembre de 2001 (11S) con la “guerra contra el terror”.

La conexión entre lucha contra el terrorismo y fragilidad del Estado ha securitizado el debate sobre cooperación al desarrollo y su agenda internacional (Petrikova y Lazell 2017, 493; Sanahuja y Schünemann 2012). Un informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD 2018, 11) revela que los tradicionales donantes de países desarrollados centran un 65 % de su cooperación al desarrollo en los 58 Estados considerados frágiles que figuran en la lista anual del Fondo de Paz (The Fund for Peace). En este sentido, la cooperación al desarrollo está en función de la agenda de seguridad de los donantes, poniendo el acento del nexo desarrollo-seguridad en el segundo aspecto y remarcando la fragilidad como amenaza transnacional.

Es importante señalar que no hay una única definición de Estados frágiles o fallidos. Buzan (1991, 97-99) define los Estados débiles como aquellos que han fallado en la tarea de crear un consenso social y político a nivel doméstico suficientemente sólido como para eliminar a larga escala el uso de la fuerza como elemento más habitual y continuo en la vida política. Holsti (1996, 99-102), por su parte, describe los *Estados fracasados, fallidos o colapsados* como resultado de la debilidad crónica que impide alcanzar el fortalecimiento necesario para ejercer plenamente su poder a través de la institucionalidad. Mientras, Rotberg (2003, 1) afirma que los Estados nación fallan cuando son consumidos por la violencia interna y dejan de distribuir bienes políticos positivos entre sus ciudadanos.

La narrativa de los Estados fallidos y su caracterización como una amenaza global o regional fue especialmente exitosa tras los ataques terroristas de 2001. En el caso de América Latina, el país más afectado por esta visión fue Colombia, por el riesgo de desborde del conflicto, dada la amenaza que representaba para intereses estratégicos norteamericanos. A su vez, la securitización de las drogas ilícitas también hace que los países productores sean el foco de un combate militar para atajar un problema social.

2. El nexo seguridad-desarrollo de la UE: entre seguridad humana y fragilidad estatal

En sus políticas hacia conflictos externos, la UE se debate entre fragilidad del Estado y seguridad humana. Mientras que la primera ganó relevancia tras el 11S (Christou 2014), la otra corresponde a su perfil como actor normativo. Consecuentemente, la UE conectó los hasta ahora separados enfoques sobre seguridad y desarrollo para fusionar ambos bajo el paradigma del nexo seguridad-desarrollo.

El debate interno de la UE se desarrolló en un contexto internacional dominado, durante los noventa, por la definición de seguridad humana en el informe de Naciones Unidas (Kaldor 2007; PNUD 1994) y, a partir de 2001, por la fragilidad del Estado como potencial amenaza global en el marco de la lucha contra el terrorismo liderada por EE. UU. y la consecuente *securitización de la agenda de desarrollo* (Sanahuja y Schünemann 2012).

Este dilema se refleja en la política de la UE hacia países en vías de desarrollo concentrada en las potenciales amenazas que representa la fragilidad del Estado en sus fronteras este y sur. Ello ocurre en detrimento de regiones más lejanas y menos afectadas por el terrorismo como América Latina, que ocupó en el 2017 el penúltimo lugar en la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de la Comisión Europea. Entre 2007 y 2013, la región recibió solo un 6% de la ayuda de la CE (Durán *et al.* 2014, 36), pese a encajar, por los altos niveles de violencia y desigualdad social, perfectamente en la política del nexo seguridad-desarrollo que plantea la UE como paradigma en sus relaciones con países del sur global.

A partir de la Estrategia Europea de Seguridad de 2003, se considera “el desarrollo como precondition de seguridad” (European Council 2003, 2). La CE amplió y concretó el concepto de nexo seguridad-desarrollo en el primer Consenso de Desarrollo de 2005 que define la *prevención de conflictos y Estados frágiles* como un eje prioritario de la acción comunitaria en materia de desarrollo. Seguridad y desarrollo constituyen también el compromiso global que recoge la UE en su Nuevo Consenso de Desarrollo de 2017. El documento vincula ambos: “La UE y sus Estados miembros usarán la cooperación al desarrollo como parte

de todo el paquete de políticas e instrumentos para prevenir, gestionar y ayudar a resolver conflictos y crisis”⁶ (European Union 2017, 34).

En esta misma línea de seguridad humana, la Estrategia Global de Política Exterior de la UE establece que “seguridad interna y externa [...] implica un interés más amplio en prevenir conflictos, promover la seguridad humana y tratar las causas estructurales de la inestabilidad” (EEAS 2016, 14). Sin embargo, este discurso contrasta con la importancia de las amenazas internas ya que, “hoy en día, terrorismo, amenazas híbridas, cambio climático, volatilidad económica e inseguridad energética son un riesgo para nuestra gente y territorio” (EEAS 2016, 18-19).

Aunque la política de la UE sigue más enfocada en afrontar las causas como la desigualdad y la pobreza que las consecuencias de la inseguridad, la política del nexo refleja una securitización del desarrollo al cooperar sobre todo con países en conflicto y Estados frágiles considerados potenciales amenazas. La prevención de crisis y conflictos, los Estados frágiles y el sistema de alerta temprana coordinados entre el Consejo de la UE y la CE son parte de esta nueva política de seguridad hacia países en vías de desarrollo que pone un mayor acento en la seguridad estatal (Council of the EU, European Commission 2017). A pesar de las contradicciones entre los enfoques de seguridad humana y fragilidad estatal, el nexo seguridad-desarrollo está recogido en casi todos los programas plurianuales de la UE. La cooperación al desarrollo es el principal instrumento: la UE es el mayor donante del mundo y, junto con EE. UU., suma un 72 % de la AOD global (Durán *et al.* 2014, 10).

En el caso latinoamericano, fue a partir del Programa Indicativo Plurianual 2014-2020 que el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) de la CE definió el nexo entre seguridad y desarrollo como un valor añadido y una de las cuatro áreas prioritarias de la cooperación con la región (Comisión Europea 2014). Desde entonces, para América Latina, los recursos destinados al nexo seguridad-desarrollo de la UE se han concentrado en el posconflicto en Centroamérica (que mantiene un programa especial dotado de 120 millones de euros frente a 70 millones del total de 805 millones para el resto de países) y en Colombia después de la firma de los acuerdos de paz en 2016. Los proyectos del nexo desarrollo-seguridad se han dirigido a dos ámbitos: fortalecimiento del estado de derecho, particularmente a la justicia, y la lucha contra el crimen organizado y los tráfico ilícitos. Entre los países de la región, los de Centroamérica y Colombia han sido los mayores beneficiarios de esta línea, mientras que Venezuela apenas recibe AOD.

6 En el original en inglés: “The EU and its Member States will use development cooperation as part of the full range of policies and instruments to prevent, manage and help resolve conflicts and crises”. Todas las traducciones son propias.

a. Respuestas de la UE al conflicto centroamericano

Con una tasa de homicidios de 60 por cada 100.000 habitantes en 2017 (InSight Crime 2018), El Salvador ocupó el segundo puesto de violencia en América Latina y el primero en el istmo, seguido por Honduras (42,8) y Guatemala (26,1). La creciente espiral de violencia en el istmo conlleva un alto gasto en seguridad (estimado en un 16 % del producto interno bruto [PIB] en El Salvador) y reduce el margen para programas sociales, a la vez que impacta en el desarrollo económico y fomenta la emigración irregular. Las cifras confirman la interacción negativa entre inseguridad y subdesarrollo: con un 62 % y un 54 %, Honduras y Guatemala, respectivamente, encabezan las estadísticas de población bajo la línea de la pobreza (Cepal 2018), a la vez que ocupan los primeros lugares en tasa de homicidios.

Si bien Centroamérica consiguió instalar la democracia, su calidad es deficiente y enfrenta grandes desafíos sociales producto del bajo desarrollo económico, la ausencia de políticas sociales, el alto nivel de desigualdad, la corrupción y múltiples déficits sociales que crean un terreno abonado para la acción de grupos criminales y maras.⁷

Discurso y objetivos: seguridad humana

La respuesta de la UE a los desafíos actuales de seguridad en Centroamérica ha sido siempre regional y refleja un compromiso de largo plazo y una política de acompañamiento al proceso de posconflicto en El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua. Los discursos y objetivos de la UE tienen un claro enfoque en seguridad humana como marco de su política, ya que el desarrollo y los derechos humanos están en el centro de la política de seguridad de la UE en el istmo. Ello contrasta con el discurso de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid), cuya labor “contribuye a la seguridad nacional de EE. UU.” y que sugiere en su estrategia centroamericana que la migración “irregular” constituye una amenaza de seguridad para dicho país.⁸ EE. UU. asume que el colapso parcial de las funciones del Estado genera la migración que el

7 En este artículo las maras o pandillas, a pesar de que realizan actividades criminales, se distinguen de los grupos meramente criminales por sus particularidades estructurales, sociales e históricas; se denomina de esta forma exclusivamente a los que operan en el Triángulo Norte. Se trata de grupos organizados, implantados a partir de la repatriación masiva de jóvenes que se habían integrado en pandillas en EE. UU. Además de su relación con el crimen en diversas actividades, generan sistemas de control social y actúan como actores colectivos frente al gobierno al que desafían.

8 En el original: “The security and prosperity of Central America is directly linked to the security and prosperity of the United States. Through the inter-agency U.S. Strategy for Central America, USAID is addressing the security, governance, and economic drivers of irregular migration to the United States from Central America”.

gobierno de Trump ha señalado como uno de los principales focos de inseguridad para su país. La UE, por su parte, se debate en la tensión entre su enfoque de derechos humanos y la falta de capacidad de los Estados para generar resultados en términos de políticas, lo que lleva a un tácito reconocimiento de la fragilidad y el riesgo de colapso del Estado.

La UE “intervino” diplomáticamente en el conflicto centroamericano a partir de 1983, cuando lanzó, con el Grupo de Contadora (Colombia, México, Panamá y Venezuela), las conferencias ministeriales del Proceso de San José para pacificar la subregión. En Centroamérica y sobre todo en los países en guerra (El Salvador, Guatemala y Nicaragua) se centró la estrategia de la UE que consistió en un diálogo regular, un programa de cooperación al desarrollo y, ya en la fase del posconflicto, reformas del sector de seguridad y fortalecimiento institucional. Esta política fue claramente opuesta a la doctrina de seguridad nacional y el apoyo de los “contras” de EE. UU. en el contexto del conflicto centroamericano. Durante la Guerra Fría, ambos actores no coordinaron sus políticas que fueron más bien opuestas: un claro enfoque geopolítico y militar por parte de Washington y la mediación y el diálogo político desde Bruselas.

Tras los procesos de paz, la UE ha concentrado su esfuerzo en la integración centroamericana y en el fortalecimiento de las democracias y de los derechos humanos, destacando sobre todo los casos de Guatemala y Nicaragua. Al igual que durante la Guerra Fría, las instancias europeas muestran un alto grado de coherencia vertical interna. Por ejemplo, el PE, en su Resolución del 14 de marzo de 2019 sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala, “lamenta que, tras más de 20 años, aún no se hayan aplicado los Acuerdos de Paz y que, de hecho, corran el riesgo de ser desmantelados”. El 26 de marzo, la alta representante de la UE criticó, en una Declaración al Gobierno de Guatemala, la “tensión sobre el Estado de derecho y la democracia”⁹ y el cierre de la Comisión Internacional contra la Impunidad creada por Naciones Unidas.

Esta misma cohesión interna se refleja en los discursos oficiales sobre Nicaragua que está en la mira por violaciones de derechos humanos. El PE denuncia, en su Resolución del 31 de mayo de 2018 sobre la situación en Nicaragua, las “graves violaciones de la democracia”; y el Consejo de la UE condenó, en su Declaración del 21 de enero de 2019, la “brutal represión” contra manifestantes y llamó al diálogo y a una negociación pacífica. Mientras que EE. UU. aprobó, en agosto de 2019, sanciones selectivas contra miembros del gobierno de Ortega, el

9 Véase en <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/03/26/declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-eu-on-the-increasing-tension-on-the-rule-of-law-and-democracy-in-guatemala/>

Consejo de la UE adoptó, el 14 de octubre de 2019, “un marco para el establecimiento de medidas restrictivas específicas”.¹⁰ Es decir que la UE amenaza, pero aún no aplica sanciones.

Hay una cierta incoherencia en el trato bilateral de Guatemala y Nicaragua que contrasta con el enfoque regional que la UE quiere adoptar en sus relaciones con Centroamérica. Asimismo, llama la atención que el discurso oficial de la UE no mencione la dramática situación de inseguridad ciudadana ni tampoco la crisis migratoria que aparentemente quedan relegadas a la política de cooperación al desarrollo, confirmando que para su agenda política esta región, a pesar de sus graves problemas, no es una fuente de inestabilidad que le afecte. Pese a ello, la mayor concentración de los proyectos en el nexo seguridad-desarrollo a partir del Programa Plurianual de la CE en el periodo 2014-2020 destaca positivamente e indica la continuidad de la presencia de la UE en la región.

Instrumentos y acciones: cooperación al desarrollo

La diplomacia y la cooperación al desarrollo han sido los instrumentos principales de la UE hacia Centroamérica. A raíz de las conferencias del Proceso de San José, la UE acompañó y garantizó, junto al Grupo de Contadora y posterior Grupo de los Ocho / Grupo de Río, el proceso de paz regional Esquipulas I y II, así como los acuerdos nacionales de paz en El Salvador (1992) y Guatemala (1996) y el cambio de gobierno en Nicaragua (1990).

La UE sigue siendo un actor clave con un compromiso regional duradero, basado en el nexo seguridad-desarrollo y un enfoque de desarrollo humano, democracia y Estado de derecho. Mientras que la AOD destinada a Nicaragua fue, en parte, motivada por consideraciones ideológicas de la izquierda europea y sobre todo de los países nórdicos (Pineda y Schulz 2008), en El Salvador, Honduras y Guatemala, la UE y sus Estados miembro contribuyeron al proceso de construcción de paz, situándose en medio del enfrentamiento bipolar entre la Unión Soviética y EE. UU.

Centroamérica ha sido un área prioritaria de la cooperación europea al desarrollo en América Latina: en los periodos 2007-2013 y 2014-2020, el istmo, y dentro de la subregión Honduras (223 millones entre 2007-2013) y Nicaragua (214 millones), ocupó el primer puesto en recursos recibidos. Entre otros, la UE acompañó a Centroamérica en la negociación de los acuerdos de paz y contribuyó con fondos sustanciales en la fase del posconflicto; por ejemplo, participó en la reforma del sector de seguridad en El Salvador, Guatemala y Honduras.

10 <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/10/14/nicaragua-eu-adopts-conclusions-and-a-framework-for-targeted-sanctions/>

La cooperación europea se ha estructurado alrededor del acuerdo de cooperación con el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Este enfoque regional se refleja tanto en el presupuesto como en la asistencia técnica. La UE también mantiene una cooperación bilateral con El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, y define sus prioridades en línea con las políticas de desarrollo de estos países. Además, América Central participa en los proyectos del Instrumento Europeo de Derechos Humanos (EIDH, por sus siglas en inglés). La Estrategia de la UE sobre Seguridad Ciudadana en América Central y el Caribe, aprobada en junio de 2014, es el marco general de sus políticas sobre seguridad ciudadana en la región destinado a: un programa de seguridad regional, reforzar la capacidad de los gobiernos para hacer frente a la inseguridad y respetar los derechos humanos. En el plan de acción se incluyen propuestas como reformar los sectores de la justicia, programas conjuntos de capacidades policiales o ayuda a las víctimas de la violencia y una mayor implicación de organizaciones como la Oficina Europea de Policía (Europol), la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Judicial Penal (Eurojust) y la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex).

Seguridad humana con coherencia interna y poca coordinación externa

En los años ochenta, las declaraciones de la incipiente Cooperación Política Europea (CPE) liderada por el Consejo de la UE, las resoluciones del PE y las comunicaciones de la CE mostraban un discurso y objetivos comunes entre todos los actores de la UE a favor del triángulo paz, democracia y desarrollo, con un alto nivel de coherencia vertical o interna. Esta misma coherencia se refleja en los discursos actuales del PE, la CE y el Consejo de la UE. En relación con la coherencia externa, destaca positivamente la cooperación con el Grupo de Contadora, el Grupo de los Ocho, el Grupo de Río y con la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (Celac). Ello contrasta, no obstante, con la política opuesta de EE. UU. que apoyó en los años ochenta a los Contra, que operaron desde Honduras para luchar contra los sandinistas en Nicaragua; a los gobiernos autoritarios en El Salvador y Guatemala, y que dominó también el discurso de la Organización de Estados Americanos (OEA) delimitada por la estrategia de seguridad estadounidense. En este caso, la UE marca desde los años ochenta hasta la actualidad un contraste con la política intervencionista de EE. UU., desde la crisis de la Guerra Fría hasta el conflicto migratorio actual.

La coordinación entre ambos es escasa. Durante algunos años, los dos actores formaron parte del foro de coordinación de donantes Grupo de Países Amigos y Organismos Internacionales Cooperantes, que surgió después de la Conferencia Internacional de apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica

en Guatemala en junio de 2011. Esto representó un germen de coordinación entre EE. UU. y la UE que se desarticuló durante el gobierno de Donald Trump.

b. La UE ante el proceso de paz en Colombia

El conflicto colombiano se inició durante la Guerra Fría, aunque es heredero de los múltiples procesos de violencia en la historia del país. En 2016 se firmó la paz con las FARC. Desde entonces, el país enfrenta los desafíos del posconflicto, cuando aún hay actores armados actuando en el territorio. El conflicto ha pasado por diferentes periodos en los que la violencia ha sido dominada por diferentes actores: guerrilleros, narcotraficantes y paramilitares. La compleja situación ha sido fuente de preocupación por su incidencia regional y el gran impacto humano. En ese sentido, ha concentrado, desde un enfoque de seguridad regional y de cooperación, gran atención internacional. Esto hizo que la relación con los actores internacionales fuera diversificándose, creando diferentes dinámicas y espacios de unión y de disenso (Rodríguez 2016).

Discurso y objetivos: entre seguridad humana y securitización

Colombia y la UE comparten una larga historia de relaciones regionales (en el marco de la Comunidad Andina de Naciones [CAN]) y bilaterales. La UE ha acompañado a Colombia en sus procesos de paz a través de la presencia de una amplia delegación en Bogotá y proyectos destinados a la paz, la mediación, el desarrollo alternativo y al apoyo de ONG locales. Por su larga presencia en el país, existe un diálogo político y de cooperación fluido con una gran gama de actores.

Las relaciones bilaterales se centran en la implementación del acuerdo de paz y en materia de derechos humanos, ámbito sobre el cual se estableció un diálogo desde el 2009. Aunque algunos países como Francia o España habían participado en procesos anteriores, la UE en su conjunto inició su compromiso con la paz en Colombia en la etapa posterior a la Guerra Fría, a partir de 2001, en medio del debate sobre Estados frágiles y terrorismo, por un lado, y seguridad humana y desarrollo, por el otro. En este caso, se extendió el temor a que el colapso parcial del Estado en Colombia llevara a un desbordamiento de sus problemas de seguridad y humanitarios a nivel regional.

En la estrategia de seguridad estadounidense destaca el Plan Colombia (2002), diseñado por el Gobierno de Colombia para los EE. UU. y que se transformó de plan antinarcóticos a instrumento antisubversivo. El impacto humanitario de la confrontación y la implementación del Plan Colombia obligaron a la UE a tomar una postura común. La conferencia de Londres en 2003 fue un punto de inflexión de la acción europea en materia de cooperación como contribución a la solución del conflicto. A pesar de importantes diferencias internas,

la UE construyó un discurso de mínimos comunes acerca de la existencia de causas sociales de la confrontación y la necesidad de una salida negociada (De Lombaerde *et al* 2006).

Frente al enfoque militar de EE. UU. cuyo discurso es claramente securitizante, la UE representa un modelo alternativo: “se alejó del enfoque militarista propuesto por Estados Unidos con la reformulación e implementación del Plan Colombia” (Agudelo y Riccardi 2019, 121). La tendencia a mantener una única línea discursiva sobre Colombia, pese a los cambios en el entorno de seguridad internacional, creó algunas tensiones de la UE con el gobierno de Álvaro Uribe (2002-2010). Aunque la UE operaba en Colombia en coordinación y bajo el paraguas del Departamento Administrativo de Prosperidad Social, algunos de sus programas fueron controvertidos por la falta de comprensión del papel que desempeñan la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales en Europa.

Después del 11S, el Gobierno de Colombia diseñó una estrategia enfocada en la seguridad estatal, sin tener en cuenta las diferentes lógicas sobre las que se construye la cooperación al desarrollo, priorizando una política de filiación y concentración en EE. UU., contexto en el cual el enfoque europeo resultó prácticamente irrelevante (Sanín 2004, 1). En la Resolución adoptada en 2001 por el PE, la UE critica la política de erradicación de cultivos y la militarización del conflicto colombiano por parte de Washington;¹¹ más aún, “advierde que el Plan Colombia contiene aspectos que son contrarios a las estrategias de cooperación y proyectos ya comprometidos por la Unión Europea, y que ponen en peligro sus programas de cooperación”.

En materia de narcóticos, la UE potenció el enfoque de desarrollo local, a través de los Laboratorios de Paz I, II y III (2002-2011); el programa Desarrollo Regional, Paz y Estabilidad I (2009-2015) y II (2010-2016); y, más tarde, el Programa Nuevos Territorios de Paz (2011-2017). No puede decirse que la acción diferenciada de la UE implique una variación radical en la securitización del problema del narcotráfico por parte de Colombia y EE. UU., ya que entiende que es necesario atacar la producción sin contemplar alternativas como la regulación. Asimismo, la UE incluyó, en 2002, por iniciativa del gobierno conservador de José María Aznar en España, a las guerrillas del ELN y las FARC en la lista de grupos terroristas (Gratius y Legler 2009). Fue tan solo tras las exitosas negociaciones de la paz entre el Gobierno y las FARC que el Consejo de la UE decidió, en septiembre de 2016, eliminarlas de dicho listado.

11 Parlamento Europeo, “Resolución sobre el Plan Colombia y en apoyo al proceso de paz en Colombia”, <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+B5-2001-0087+0+DOC+XML+V0//ES>

Entre 1999 y 2016, los escasos documentos oficiales de la UE sobre Colombia se centran en la cuestión de los derechos humanos, el acuerdo comercial de la UE con Colombia y Perú (firmado en junio de 2012), la suspensión de los visados en 2015 y, a partir de las negociaciones en La Habana, en el proceso de paz. La UE, a través del PE (Resolución, 2 de diciembre de 2016), apoyó el acuerdo de paz con las FARC. Es importante señalar que fueron las FARC y el Gobierno quienes delimitaron la forma en la que los actores internacionales fueron entrando a participar en la negociación de paz; así, entre los países europeos solo Noruega, país facilitador, estuvo presente desde el principio en las conversaciones.

Los instrumentos y las acciones: más cooperación que diplomacia

EE. UU. y la UE concentran un 90 % de la AOD de Colombia (Agudelo y Riccardi 2019, 9-10) y son, por tanto, actores claves en el conflicto. La preocupación europea por la situación de seguridad de Colombia ha hecho que la diplomacia haya desempeñado un papel de apoyo, mientras el instrumento principal ha sido la cooperación al desarrollo. Ello se refleja en la privilegiada posición de Colombia en la AOD multilateral y bilateral europea y explica el compromiso de la CE.

La región andina fue el segundo beneficiario de la AOD europea, siendo Colombia el país prioritario: entre 2007 y 2013 recibió más de 160 millones de euros (Durán *et al.* 2014). Entre 1998 y 2016, la UE y sus Estados miembro —ante todo Francia, Alemania, España y Países Bajos— representaron el 30,2 % de los flujos de AOD (Agudelo y Riccardi 2019, 120). Los programas desarrollados por la UE para Colombia han estado en gran parte enmarcados en el Instrumento de Estabilidad (IfS, por sus siglas en inglés), siendo el único país latinoamericano que se benefició de este.

Tras el acuerdo de paz en 2016, la UE creó el Fondo Fiduciario para la Paz en Colombia, dotado de 95 millones de euros e integrado por las contribuciones de los Estados miembro y de donantes privados (Rodríguez 2016). Asimismo, la UE acompañó los acuerdos firmados mediante su entonces enviado especial, Eamon Gilmore.

Alto grado de coherencia interna y tensiones externas

En las diferentes instituciones de la UE se percibe una alta coordinación vertical interna en cuanto al eje de la construcción de paz y los derechos humanos. Aunque en 2002, durante y después de la Cumbre UE, América Latina y el Caribe en Madrid, había un debate intraeuropeo sobre incluir o no a las FARC en la lista de grupos terroristas (Gratius y Legler 2009), en términos generales la UE se presenta ante el posconflicto colombiano como un actor consensuado.

Después del 11S, el Gobierno de Colombia diseñó una estrategia enfocada en la seguridad estatal sin tener en cuenta las diferentes lógicas sobre las que se construye la cooperación al desarrollo, priorizando una política de filiación y concentración en EE. UU., en la que el enfoque europeo resultó prácticamente irrelevante (Sanín, Wills y Sánchez 2006, 1).

En 2010, se constituyó, en parte por iniciativa del Gobierno colombiano, el Grupo de Cooperantes entre Gobierno y Donantes para coordinar la AOD internacional en los sectores paz y desarrollo. Dada su relevancia, el grupo fue presidido desde 2013 por EE. UU. y la UE. Pese a las diferencias existentes, refleja un alto grado de coherencia horizontal en la articulación territorial, de modo que no rivalizan, y un bajo grado de coherencia discursiva por cuanto presentaban diagnósticos distintos para abordar el problema.

c. Respuestas de la UE al conflicto en Venezuela

El conflicto venezolano se inició con el fallido golpe de Estado contra el entonces presidente Hugo Chávez en 2002 y la radicalización de su proyecto político. Durante el chavismo (1999-2013), la polarización entre Gobierno y oposición continuó, pese a varios intentos de mediación. Tras la muerte de Chávez en 2013 y la elección de Nicolás Maduro, el conflicto político ganó en intensidad y violencia (Gratius y Ayuso 2018), paralelo al creciente declive socioeconómico. Tras las elecciones legislativas de diciembre de 2015, que ganó la oposición, el Gobierno incrementó la represión y convocó una Asamblea Constituyente que operó como parlamento paralelo. Esta asamblea autorizó los comicios presidenciales de mayo de 2018 y la reelección de Maduro sin la participación de la mayoría de partidos opositores. Desde entonces, el gobierno de Maduro transita del populismo al autoritarismo (Gratius y Rivero 2018). El declive democrático se produjo de manera simultánea a una drástica crisis económica, energética y humanitaria (Gratius y Puente 2019). Desde enero de 2019, el país tiene dos presidentes: un grupo de países liderado por Cuba, China y Rusia reconoce a Maduro y el otro, protagonizado por Estados Unidos y la mayoría de países latinoamericanos y europeos, a Juan Guaidó. Esta situación dual ha enquistado el conflicto y, junto a las sanciones de EE. UU. y la crisis humanitaria y de seguridad, ha conducido a un éxodo hacia los países vecinos.

Discursos y objetivos diversos de la UE ante la crisis venezolana

A diferencia de Centroamérica y Colombia, hasta la crisis de 2019, la UE mantuvo un bajo perfil político y económico en el conflicto venezolano, a pesar de las graves consecuencias humanitarias. Ello se debe a una limitada cooperación bilateral con el gobierno de Maduro y, a partir de enero de 2019, al reconocimiento

diplomático del opositor Juan Guaidó como presidente. El deterioro de las relaciones bilaterales durante el gobierno de Maduro se manifestó, entre otros, en un drástico declive de las exportaciones europeas a Venezuela de 11.000 millones de euros en 2012 a 2,3 millones en 2017. Con un 0,1 %, Venezuela representa menos que Cuba en el comercio exterior de la UE¹² y tampoco es relevante como beneficiario de AOD europea.

La cooperación política y económica entre la UE y Venezuela llegó a mínimos durante el segundo mandato de Maduro, a partir del 10 de enero de 2019, tras las elecciones declaradas como no democráticas por la UE (Declaración del 22 de mayo de 2018). En la crisis de enero de 2019, cuando el presidente de la opositora Asamblea Nacional, Juan Guaidó, se proclamó presidente, el PE y veinticinco Estados miembros de la UE lo reconocieron como legítimo, lo que visibilizó una evidente fragmentación interna. Por tanto, la mayoría de los Estados miembro y el PE siguieron la política de EE. UU. al apoyar la oposición y romper *de facto* relaciones diplomáticas con Nicolás Maduro. La UE también impuso sanciones, aunque su enfoque selectivo contrasta con el embargo y las medidas extraterritoriales de EE. UU. (Weisbrot y Sachs 2019) que la UE no criticó. La imposición de sanciones y el reconocimiento de Guaidó reflejan un enfoque transatlántico similar, contrario a lo ocurrido en Centroamérica y Colombia.

El PE ha tenido la posición más coherente y continuada entre los actores de la UE. Desde que Maduro asumió el poder en 2013, el PE aprobó once resoluciones sobre Venezuela, todas las cuales son críticas de la situación de derechos humanos y destacan el declive de seguridad humana. En 2017, el PE concedió el Premio Sájarov de Derechos Humanos a la oposición venezolana. En la crisis de 2019, El PE fue la primera institución de la UE que reconoció, en su Resolución del 31 de enero, a Juan Guaidó como “legítimo presidente” del país.

La postura del Consejo de la UE ha sido más ambigua. Desde 2016, emitió siete declaraciones sobre Venezuela, todas ellas con un llamado al diálogo, a una solución pacífica del conflicto y a una salida electoral. El 18 de julio de 2016, en sus conclusiones, el Consejo apoyó la mediación de tres expresidentes para “facilitar un diálogo urgente, constructivo y efectivo entre el Gobierno y la mayoría parlamentaria en Venezuela”.¹³ Tras el fracaso de la mediación, el Consejo constató el “continuo deterioro de la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos en Venezuela”; y, luego de las presiones del PE, decidió, en noviembre de 2017, adoptar sanciones contra miembros del Gobierno y un embargo de

12 Véase http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_111583.pdf

13 Véase <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/07/18/fac-venuela-conclusions/>

armas. El 28 de mayo de 2018, tras la reelección de Maduro, reconoció por primera vez la existencia de “apremiantes necesidades humanitarias de la población”.

También la entonces alta representante de Política Exterior, Federica Mogherini, condenó y denunció la exclusión de la oposición y el autoritarismo del gobierno Maduro, y apeló a una solución pacífica y negociada. En su Declaración del 22 de mayo de 2018, no reconoció las elecciones presidenciales por incumplir “los criterios internacionales mínimos de un proceso verosímil, al no respetar el pluralismo político, la democracia, la transparencia y el Estado de derecho”. El 25 de octubre de 2018, en una nueva Declaración, la alta representante afirmó que “la crisis ha tenido un impacto devastador para el pueblo de Venezuela”¹⁴ y el 24 de febrero de 2019 destacó por primera vez “una urgencia humanitaria” y ofreció ayuda humanitaria que, al haber reconocido la UE a Juan Guaidó como presidente, fue rechazada por el gobierno de Maduro. Ello representa un claro cambio en el discurso que hasta ese momento se centraba en los derechos humanos y la democracia, y la UE, contrario a su discurso de “resolución pacífica”, se posicionó a favor de la oposición. A pesar de la emergencia humanitaria, la violencia y la inseguridad ciudadana, la UE percibió el conflicto en clave política y no aplicó el nexo seguridad-desarrollo.

Instrumentos y acciones: sanciones y diplomacia

La UE apenas tiene un diálogo político con Venezuela. Desde la expulsión del país del Mercado Común del Sur (Mercosur) en 2017, el principal canal de diálogo bilateral eran las cumbres entre la Celac y la UE que desde 2015 no se celebran por diferencias sobre el conflicto venezolano. Los escasos canales diplomáticos limitaron la acción de la UE en el conflicto, al igual que la prácticamente nula cooperación al desarrollo a pesar de las necesidades de la población.

Similar a EE. UU., pero con un enfoque selectivo, la UE siguió la vía de las medidas coercitivas. En noviembre de 2017, el Consejo de la UE aprobó con unanimidad un embargo de armas y sanciones individuales (congelación de bienes, restricciones financieras y de visados) contra dieciocho miembros del gobierno de Maduro. Ante el “deterioro de la situación”, estas medidas fueron renovadas y ampliadas a veinticinco dirigentes en 2018 y 2019. A diferencia de EE. UU., la UE no ha impuesto restricciones comerciales o limitaciones al sector petrolero (Gratius 2019).

El 15 de noviembre de 2018, el Consejo de la UE planteó crear un Grupo Internacional de Contacto (GIC) sobre Venezuela que se ha reunido en tres

14 Véase <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/10/25/declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-eu-on-the-situation-in-venezuela/>

ocasiones desde el 7 de febrero de 2019, con el fin de apoyar la mediación que asumió Noruega. Ocho países europeos y cuatro latinoamericanos participaron en el GIC para buscar una salida negociada en un plazo previsible (Gratius y Puente 2019). Por su composición birregional, la iniciativa reanudó la experiencia del Proceso de San José en Centroamérica, pero, ante la escasa participación, los resultados han sido limitados.¹⁵ En cuanto a la AOD, al ser calificado como “upper middle income country” por la OCDE —y a diferencia de Colombia que tiene el mismo estatus—, Venezuela prácticamente dejó de recibir ayuda de la CE,¹⁶ una medida que señala los riesgos de la política europea de eliminar países de renta media de la lista de países beneficiarios.

La cooperación de la UE en Venezuela se limita a ayuda humanitaria. En agosto de 2018, la CE prometió un paquete de 35 millones de euros en ayuda humanitaria, adicionales a los 37 millones ya previstos. Sin embargo, el régimen la rechazó. Unos meses después, la ayuda humanitaria ofrecida por EE. UU., la UE y otros países que apoyaron a Guaidó se convirtió en foco de tensión internacional al ser bloqueada por Maduro ante el temor de una intervención militar encubierta. Junto con Canadá y Estados Unidos, la UE ofreció en 2019 otros 60 millones de euros en ayuda humanitaria. En 2018, la CE solo financió tres proyectos por un periodo de tres años sobre prevención y resolución de conflictos. Ello marca un contraste con los cerca de 77 millones de euros en el caso de Colombia, al que la CE concedió un periodo de transición por su condición de país de renta media. También en años anteriores Venezuela apenas recibió recursos. Entre 2007 y 2013, la CE cofinanció pocos proyectos con solo 40 millones de euros (6,6 millones anuales). Asimismo, en el caso venezolano la UE no tiene ningún proyecto en el marco del nexo seguridad-desarrollo, a pesar del nivel de conflictividad política y la dramática situación económica que conduce hacia un Estado fallido (International Crisis Group 2019).

Problemas de coherencia vertical y horizontal

Los discursos oficiales de las instituciones de la UE señalan un enfoque similar, pero con matices y sin coordinación entre ellas. El PE puso el énfasis en el decidido apoyo de la oposición y la condena del régimen de Maduro, el Consejo reaccionó al creciente autoritarismo con “smart sanctions” y la CE adoptó una postura de cautela y mediación, ante la falta de unanimidad del reconocimiento a Guaidó.

15 Bolivia, Costa Rica, Ecuador y Uruguay se integraron al GIC, mientras que otros países como Brasil, Chile y Colombia descartaron participar y se alinearon con EE. UU.

16 Véase https://eeas.europa.eu/delegations/venezuela/1918/proyectos-ue-con-venezuela_es, consultado el 27 de enero del 2019.

La UE respondió tarde y en medio del conflicto entre dos presidentes y se centró en criticar el creciente autoritarismo del gobierno. Hasta finales de 2018, cuando la crisis humanitaria ya era muy evidente, la UE la reconoció, pero ninguno de los discursos oficiales menciona la inseguridad, la tasa de homicidios, la crisis de migración o la falta de infraestructura básica. La UE no trató el conflicto venezolano desde una perspectiva de seguridad humana sino mediante instrumentos de coerción y ruptura diplomática, desde el punto de vista del cambio de régimen como solución a la fragilidad estatal.

La división entre los Estados miembro que reconocen a Guaidó y los que no evidenció escasa coordinación entre los principales actores de la UE en el caso venezolano. Las fragmentaciones se manifestaron en la Resolución del PE del 28 de marzo de 2019, en la que advirtió al GIC “evitar que sea utilizado por el régimen ilegal de Maduro como estrategia para retrasar la resolución de la crisis”.

A pesar de las divisiones internas, que contrastan con la coherencia en los casos de Centroamérica y Colombia, la UE se coordinó con otros actores; entre estos, el vicepresidente de EE. UU., Mike Pence, que en marzo de 2019, reunido con Federica Mogherini, reveló coincidencias en el diagnóstico de la crisis, pero diferentes posiciones sobre una intervención militar, descartada por la UE. También se celebraron consultas limitadas de la UE con la OEA, que se presentó dividida (Legler y Nolte 2019).

Aunque la situación en Venezuela encaja perfectamente en la política europea de ofrecer “cooperación al desarrollo para reducir conflictos”, la ausencia de instrumentos y proyectos de envergadura situó a la UE en la posición de un actor secundario con poca capacidad de actuación y, ante la escasa coherencia interna, con poca credibilidad.

Conclusiones

Tras haber comparado discursos, objetivos, instrumentos y acciones europeos en los tres casos (tabla 2), se pueden destacar los siguientes resultados en términos de coherencia vertical y horizontal. En primer lugar, la UE presenta un balance mixto en la utilización del concepto de seguridad (humana o estatal) en sus respuestas a los conflictos en los tres casos analizados. Diferente a su política en Venezuela y, en menor medida, Colombia, en el caso de Centroamérica no hay posiciones internas divergentes entre las instituciones de la UE ni tampoco entre los Estados miembro. Entre los tres casos, la política europea hacia Centroamérica es, sin duda, la más coherente tanto en cuanto a discursos, objetivos, instrumentos y acciones como en relación a la coordinación interna

y externa, principalmente con EE. UU. En este caso prevalece claramente un concepto de seguridad humana y no hay evidencia de securitización.

Tabla 2. Comparación entre coherencia vertical y horizontal en las políticas de la UE

Coherencia/caso	Centroamérica	Colombia	Venezuela
Coherencia vertical (interna): coordinación UE	Sí: enfoque primordialmente birregional, gran cohesión entre Estados miembro, PE, CE y Consejo.	Sí: alto grado de cohesión interna, con diferentes niveles de participación del PE, la CE, el Consejo y los Estados miembro; más seguridad humana que securitización.	Escasa coordinación interna. Sí: sanciones (Consejo, EM, PE, CE). No: interlocutor e instrumentos: PE: Guaidó; CE: mediación, Estados miembro divididos.
Coherencia horizontal (externa)	Sistema de coordinación con EE. UU. desmantelado, diferentes enfoques, sin coherencia externa; seguridad humana de la UE versus seguridad estatal de EE. UU.	Diferencias en la política de lucha contra las drogas con EE. UU.: seguridad humana de la UE versus securitización; coordinación: mecanismos de coordinación (APCC 2019)	Coherencia con EE. UU. en cuanto a objetivos (transición o ruptura con Maduro) e instrumentos como reconocimiento de Guaidó y sanciones.

Fuente: elaboración propia.

Entre los países analizados destaca Colombia como el segundo caso más positivo de la política seguridad-desarrollo de la UE. En comparación con Centroamérica, llama la atención el diferente trato que da la UE a las FARC y al Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) salvadoreño al incluir al primero en la lista de grupos terroristas y considerar el FMLN como grupo guerrillero y, tras la firma del acuerdo de paz en 1992, como partido político. En este sentido, la securitización del conflicto colombiano y su inclusión en la lucha contra el terrorismo, siguiendo la lógica estadounidense, limitó el margen de acción de la UE. Aun así, el caso colombiano señala una política relativamente coherente entre desarrollo y seguridad basada en la seguridad humana que prevalece.

En el caso venezolano, la ausencia de respuestas o estrategias de prevención y actuación contra las causas de la violencia indican la ausencia del nexo seguridad y desarrollo y un discurso que hasta 2018 ignoró la crisis de seguridad

humana. El caso venezolano muestra que tampoco han funcionado los programas de alerta temprana (*early warning*). En Venezuela, el sistema de alerta temprana (González, Ibero y Daag 2016, 6) falló o no fue utilizado. En el Global Conflict Risk Index de la UE, este país obtiene incluso una calificación de “riesgo bajo” entre los países evaluados en 2017.

En cuanto a los instrumentos, aunque la UE actuó, a través del GIC, como facilitador de un proceso de mediación, este papel fue asumido por Noruega. El caso venezolano contrasta con los de Centroamérica y Colombia, ya que la UE prácticamente no tiene cooperación al desarrollo en el país, pese a que cuenta con el mismo estatus oficial de desarrollo que Colombia, que en 2015 recibió veinticinco veces más recursos que Venezuela. La práctica ausencia de AOD europea choca con una situación de caos social y económico sin precedente frente a la que la UE no tiene respuestas ni instrumentos, al menos hasta que el gobierno de Maduro, con el que rompió relaciones, salga del poder. El caso venezolano también contrasta con los otros dos por los bajos niveles de cohesión interna y el alto grado de cohesión externa.

Un primer balance de los tres casos indica que no hay una relación lineal entre desarrollo y seguridad ni tampoco un discurso europeo coherente de seguridad humana basado en el nexo seguridad-desarrollo que solamente se aplica a Centroamérica, y en menor medida a Colombia. En cuanto a la coordinación con EE. UU., en los dos casos destaca el diferente posicionamiento de la UE en el sentido del rechazo de la securitización y de la seguridad estatal que prevalece en las políticas de EE. UU., que coinciden en parte con la de la UE hacia Venezuela. No obstante, la UE sigue ofreciendo un modelo diferente, por sus propias competencias limitadas, más centrado en el desarrollo o, en el caso venezolano, aplicando sanciones selectivas y no generales.

A la luz de la revisión de estos tres casos latinoamericanos en la política de seguridad y desarrollo de la UE se confirma la evaluación general de que el nexo seguridad-desarrollo “carece de orientación estratégica” y es “still a work in progress” (Furnes y Gänzle 2017, 475 y 492), pues requiere una mayor armonización de criterios, entre ellos la revisión de la política hacia países de renta media, un mayor énfasis en la seguridad humana y la capacidad de reaccionar de forma más creíble y coherente ante crisis de seguridad.

Con la evidencia de los estudios de caso, es importante retomar el debate teórico con el que inicia el artículo. Aunque la política de la UE sigue estando más enfocada en afrontar las causas, como la desigualdad y la pobreza, que las consecuencias de la inseguridad, la política del nexo refleja una cierta securitización del desarrollo al cooperar sobre todo con países en conflicto y Estados frágiles considerados potenciales “amenazas” a la seguridad, como Colombia o Venezuela.

La política de la UE hacia Centroamérica, Colombia y Venezuela no señala una aplicación coherente del concepto de seguridad humana o fragilidad de Estado como ejes del nexo seguridad-desarrollo ni tampoco un alto grado de coherencia interna y externa entre unos casos y otros. En este sentido, la política del nexo seguridad-desarrollo de la UE en América Latina debería seguir un enfoque más claro de seguridad humana con criterios transparentes que permitan usarlo con una mayor cohesión interna e interna para responder a los desafíos de seguridad de la región.

Referencias

1. Acnur (Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados). 2016. *Informe global 2016*. Ginebra: Acnur.
2. Agudelo Taborda, Jairo y Davide Riccardi. 2019. “La cooperación internacional para la paz en Colombia: los casos de Estados Unidos y de la Unión Europea (1998-2016)”. *Geopolítica(s). Revista de Estudios sobre Espacio y Poder* 10 (1): 107-134.
3. APCC (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional). 2019. *Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2019-2022*. Consultado el 13 de noviembre de 2020. <https://www.apccolombia.gov.co/mecanismos-coordinacion>.
4. Briceño León, Roberto. 2007. *Sociología de la violencia en América Latina*. Serie Ciudadanía y Violencias, vol. 3. Quito: Flacso.
5. Buzan, Barry. 1991. *People, States & Fear: National Security Problems in International Relations. An Agenda for International Security Studies in the Post Cold War Era*. Colchester: ECPR Press.
6. Buzan, Barry, Ole Waever y Jaap de Wilde. 1998. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder; Londres: Lynne Rienner.
7. Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2018. *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: Cepal.
8. Chandler, David. 2007. “The Security-development Nexus and the Rise of ‘Anti-foreign Policy’”. *Journal of International Relations and Development* 10 (4): 362-386. <https://doi.org/10.1057/palgrave.jird.1800135>
9. Christou, George. 2014. “The European Union’s Human Security Discourse: Where Are We Now?”. *European Security* 23 (3): 364-381. <https://doi.org/10.1080/09662839.2014.884075>
10. Collier, Paul y Anke Hoeffler. 1998. “On the Economic Causes of Civil War”. *Oxford Economic Papers* 50: 563-573.
11. Comisión Europea. 2014. *Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) 2014-2020. Programa Indicativo Plurianual Regional para América Latina*. Bruselas: Comisión Europea.
12. Council of the EU, European Commission. 2017. *EU Conflict Early Warning System: Objectives, Process and Guidance for Implementation*. Bruselas: European Commission.
13. De Lombaerde, Philippe, Geert Haghebaert, Socorro Ramírez y An Vranckx. 2006. “EU Policies towards the Colombian Conflict: Policy Coordination and Interregionalism”. *Occasional Papers* (United Nations University - Institute on Comparative Regional Integration Studies). <https://eulacfoundation.org/en/content/eu-policies-towards-colombian-conflict-policy-coordination-and-interregionalism>

14. Durán Lima, José E., Ricardo Herrera, Pierre Lebreton y Myriam Echeverría. 2014. *Latin America-European Union Cooperation*. Santiago de Chile: Eclac, Cooperación Española.
15. EEAS (European External Action Service). 2016. *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe: A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*. Bruselas: EEAS.
16. Encovi. Encuesta Nacional de Condiciones de Vida. 2018. <https://www.proyectoencovi.com/encovi-2018-encuesta-nacional-de-condiciones-de-vida-copy>.
17. European Council, Council of the European Union. 2003. *European Security Strategy: A Secure Europe in a Better World*. Bruselas: European Council of the European Union.
18. European Union. 2017. *The New European Consensus on Development: Our World, Our Dignity, Our Future*. Bruselas: European Commission.
19. The Fund for Peace. 2019. Fragile States Index. <https://fragilestatesindex.org/data/>
20. Furnes, Mark y Stefan Gänzle. 2017. "The Security-Development Nexus in EU Foreign Relations After Lisbon: Policy Coherence at Last?". *Development Policy Review* 35 (4): 475-492.
21. Gebhard, Carmen. 2017. "The Problem of Coherence in the European Union's International Relations". En *International Relations and the European Union*, 3.^a ed., editado por Christopher Hill, Michael Smith y Sophie Vanhoonacker, 123-142. Oxford: Oxford University Press.
22. González, Julieta, Marta Ibero y Susana Daag. 2016. *Incidencia hacia la Unión Europea sobre Centroamérica. Manual de capacitación*. Bruselas: Act Alliance EU; Cifca. <https://actalliance.eu/wp-content/uploads/2016/12/Manual-Incidencia-UE-CA.pdf>
23. Gratius, Susanne. 2019. "De sanciones inteligentes a embargo". *El País* (Madrid), 8 de agosto.
24. Gratius, Susanne y Anna Ayuso. 2018. "Votos y balas: ¿cómo responder a la transición al autoritarismo caótico en Venezuela?". *Notes Internacionals Cidob* 200. https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionals/n1_200/votos_y_balas_como_responder_a_la_transicion_al_autoritarismo_caotico_en_venezuela
25. Gratius, Susanne y Thomas Legler. 2009. "Latin America Is Different: Transatlantic Discord on How to Promote Democracy in 'Problematic Countries'". En *Promoting Democracy and the Rule of Law: American and European Strategies*, editado por Amichai Magen, Thomas Risse y Michael McFaul, 185-216. Londres: Palgrave Macmillan.
26. Gratius, Susanne y José Manuel Puente. 2019. "Las claves de la crisis venezolana". *Foreign Affairs Latinoamérica* 19 (2): 5-16.
27. Gratius, Susanne y Ángel Rivero. 2018. "Más allá de la izquierda y la derecha: populismo en Europa y América Latina". *Revista Cidob d'Afers Internacionals* 119: 35-62.
28. Gutiérrez, Francisco, María Emma Wills y Gonzalo Sánchez Gómez, coords. 2006. *Nuestra guerra sin nombre: transformaciones del conflicto en Colombia*. Bogotá: Iepri.
29. Holsti, Kalevi J. 1996. *State, War and the State of War*. Cambridge Studies in International Relations. Nueva York: Springer.

30. InSight Crime. 2018. “Balance de InSight Crime sobre homicidios en Latinoamérica en 2017”. <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/balance-de-insight-crime-sobre-homicidios-en-latinoamerica-en-2017>.
31. International Crisis Group. 2019. “Peace in Venezuela: Is There Life After the Barbados Talks?”. <https://www.crisisgroup.org/latin-america-caribbean/andes/venezuela/b41-peace-venezuela-there-life-after-barbados-talks>
32. Jaitman, Laura, ed. 2017. *The Costs of Crime and Violence: New Evidences and Insights in Latin America and the Caribbean*. Washington D. C.: Inter-American Development Bank (IADB).
33. Legler, Thomas y Detlef Nolte. 2019. “Venezuela: la protección regional multilateral de la democracia”. *Foreign Affairs Latinoamérica* 19 (2): 43-52.
34. Newman, Edward. 2016. “Human Security: Reconciling Critical Aspirations with ‘Political Realities’”. *British Journal of Criminology* 56 (6): 1165-1183.
35. OECD (Organization for Economic Cooperation and Development). 2018. *States of Fragility 2018: Highlights*. París: OECD. https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/docs/OECD%20Highlights%20documents_web.pdf
36. Pérez de Armiño, Karlos. 2015. “Estudios de seguridad: de la visión tradicional a los enfoques críticos”. En *Teorías de relaciones internacionales*, editado por Celestino del Arenal y José Antonio Sanahuja, 301-328. Madrid: Tecnos.
37. Petrikova, Ivica y Melita Lazel. 2017. “Multilateral Donors and the Security-development Nexus: Discourse and Practice in Conflict-affected States”. *Conflict, Security & Development* 17 (6): 493-516.
38. Pineda, Claudia y Nils-Sjard Schulz. 2008. *El reto nicaragüense. Armonización de los donantes: entre la eficacia y la democratización. Estudio de caso II*. Documentos de Trabajo Fride 48. Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (Fride).
39. Portela, Clara y Kolja Raube. 2009. “(In-)Coherence in EU Foreign Policy: Exploring Sources and Remedies”. Artículo presentado en la European Studies Association Bi-annual Convention, Los Ángeles.
40. Programa de Naciones Unidas sobre Desarrollo (PNUD). 1994. *Informe de desarrollo humano*. Nueva York: PNUD.
41. Rodríguez Pinzón, Erika. 2016. “El papel de la comunidad internacional tras la firma del acuerdo de paz en Colombia” Real Instituto Elcano, Madrid 12. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari12-2016-rodriguezpinzon-papel-comunidad-internacional-acuerdos-paz-colombia
42. Rotberg, Robert I. 2003. *When States Fail: Causes and Consequences*. Princeton: Princeton University Press.
43. Sanahuja, José. 2016. “La Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible: de la cooperación norte-sur al imperativo universalista del desarrollo global”. *Gaceta Sindical. Reflexión y Debate* 26: 205-221.
44. Sanahuja, José Antonio y Julia Schünemann. 2012. “El nexa seguridad-desarrollo: entre la construcción de la paz y la securitización de la ayuda”. En *Construcción de la paz, seguridad y desarrollo: visiones, políticas y actores*, coordinado por José Antonio Sanahuja, 17-71. Madrid: Editorial Complutense.
45. Sanín, José. 2004. “Relaciones Colombia-Unión Europea: de la incertidumbre política al posicionamiento estratégico”. *FES Policy Paper* 4. <https://eulacfoundation.org/es/system/files/Relaciones%20Colombia-Uni%C3%B3n%20Europea%20>

- De%20la%20incertidumbre%20pol%C3%ADtica%20al%20posicionamiento%20estrat%C3%A9gico..pdf
46. UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees). 2019. *Global Report 2019*. Ginebra: UNHCR.
 47. Weisbrot, Mark y Jeffrey Sachs. 2019. *Economic Sanctions As Collective Punishment: The Case of Venezuela*. Washington D. C.: Center for Economic and Policy Research (CEPR).
 48. Zapata Callejas, Juan. 2019. “El binomio seguridad desarrollo: algunas aproximaciones interpretativas”. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* 14 (1): 102-117. <https://doi.org/10.18359/ries.3556>
 49. Zavaletta, Sandra Kanety. 2015. “El concepto de la seguridad humana en las relaciones internacionales”. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* 10 (1): 65-87.



Susanne Gratius es profesora contratada doctora y directora del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid (UAM) e investigadora senior asociada de la Fundación Internacional Cidob en Barcelona. Sus publicaciones se centran en las relaciones europeo-latinoamericanas, regionalismo e interregionalismo, regímenes políticos y política exterior en América Latina (particularmente Brasil, Cuba y Venezuela). Sus publicaciones más recientes son: “Sanciones como instrumento de coerción: ¿cuán similares son las políticas de Estados Unidos y de la UE hacia Venezuela?” (en coautoría con Anna Ayuso, *América Latina Hoy* 85, 2020); “EU-LAC Relations After Brexit: Regionalism and Inter-Regionalism à la Carte” (en *Regionalism Under Stress*, 2018). ✉ susanne.gratius@uam.es

Erika Rodríguez Pinzón es doctora en relaciones internacionales, profesora del Departamento de Sociología Aplicada de la Universidad Complutense de Madrid, consultora internacional y coordinadora de América Latina en la Fundación Alternativas. Sus líneas de investigación son: sociología de las relaciones internacionales y la desigualdad, seguridad y desarrollo, y América Latina. Sus publicaciones más recientes son: “La teoría de la desecuritización: posibilidades y desafíos” (en *100 años de relaciones internacionales: una mirada reflexiva*, 2020); “Colombia: la construcción de una narrativa de la memoria histórica como proceso político” (*Revista Historia y Memoria*, 2020); “‘Mano dura’ y democracia en América Latina: seguridad pública, violencia y estado de derecho (en coautoría con Thiago Rodrigues, *América Latina Hoy* 84, 2020). ✉ erikamro@ucm.es