

La seguridad humana en Costa Rica y Ecuador: los debates y la difusión

Alexis Colmenares Zapata



© 2021 FLACSO Ecuador
Enero de 2021

Cuidado de la edición: Editorial FLACSO Ecuador

ISBN: 978-9978-67-554-0 (pdf)
<https://doi.org/10.46546/2021-12atrio>

FLACSO Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro, Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 6803
www.flacso.edu.ec

Colmenares Zapata, Alexis, 1971-

La seguridad humana en Costa Rica y Ecuador :
los debates y la difusión / Alexis Colmenares Zapata.
Quito : FLACSO Ecuador, 2021

vi, 168 páginas : ilustraciones, figuras, tablas. -
(Serie Académica Atrio)

Bibliografía : p. 149-167

ISBN: 9789978675540 (pdf)
<https://doi.org/10.46546/2021-12atrio>

SEGURIDAD HUMANA ; POLÍTICAS INTER-
NACIONALES ; COMUNIDADES ; CIENCIAS
SOCIALES ; RELACIONES INTERNACIONALES
; PROBLEMAS SOCIALES ; GLOBALIZACIÓN ;
COSTA RICA ; ECUADOR

363.1 - CDD

Editorial  FLACSO
Ecuador

Índice de contenidos

Ilustraciones	v
Abreviaturas	vi
Introducción	1
Capítulo 1	
Seguridad humana, difusión de ideas y comunidades epistémicas	7
Ideas de seguridad humana	7
Difusión de ideas, normas y políticas	17
Rol de las comunidades epistémicas en la difusión internacional	32
Capítulo 2	
Nociones de seguridad humana difundidas en Costa Rica y Ecuador	38
La comprensión de la seguridad humana en Costa Rica	38
La comprensión de la seguridad humana en Ecuador	50
Capítulo 3	
Comunidades epistémicas que difunden la seguridad humana en Costa Rica y Ecuador	65
Preludio de una comunidad epistémica en Costa Rica	66

Grado de persuasión de las comunidades epistémicas en Costa Rica	73
Ilusión de una comunidad epistémica de seguridad humana en Ecuador	80
Grado de persuasión de los grupos de profesionales en Ecuador	87
Capítulo 4	
Mecanismos de difusión de ideas, normas y políticas sobre seguridad humana	96
Mecanismos de difusión en Costa Rica	96
Mecanismos de difusión en Ecuador	107
La difusión de la seguridad humana: un contraste entre Costa Rica y Ecuador	115
Capítulo 5	
Difusión de la seguridad humana en clave comparada	119
Particularidades de los actores involucrados	120
Estrategias para enfrentar la vaguedad del concepto de seguridad humana	128
Resistencias al enfoque de seguridad humana	130
Actuación conjunta de los mecanismos de difusión	132
Conclusiones	139
Referencias	149

Ilustraciones

Figuras

Figura 1.1. Patrón de difusión en forma de S	23
Figura 1.2. Ola de difusión del enfoque de la seguridad humana en América Latina en forma de S	26
Figura 1.3. Mecanismos de difusión, motivaciones y medios	32

Tablas

Tabla 1.1. Preguntas claves de la cartografía conceptual para construir el concepto de seguridad humana	16
Tabla 3.1. Grado de influencia de los grupos que promueven el enfoque de seguridad humana en Costa Rica	74
Tabla 3.2. Amenazas no tradicionales a la seguridad humana vistas desde Ecuador	86
Tabla 3.3. Grado de influencia de los grupos que promueven la seguridad humana en Ecuador	88

Abreviaturas

Acnur	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
APC	Asistencia Financiera No Reembolsable para Proyectos Comunitarios de Seguridad Humana
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FPNU	Fondo de Población de las Naciones Unidas
IIDH	Instituto Interamericano de Derechos Humanos
OEA	Organización de Estados Americanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONG	Organización no Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
Polsepaz	Política integral y sostenible de seguridad ciudadana y promoción de la paz social
Senplades	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador
Unesco	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
Unicef	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNTFHS	Fondo Fiduciario de Naciones Unidas para la Seguridad Humana

Introducción

La seguridad humana es un término polémico. El concepto supone reemplazar la visión clásica de seguridad estatal por un enfoque con base en el ser humano. Desde que fue propuesto, hace más de veinte años, suscitó un debate, que aún continúa, sobre su alcance y contenido. A pesar de ello, diversos países de América Latina han aplicado el concepto en numerosas iniciativas domésticas. Esta coincidencia de ideas sobre seguridad humana es producto de una ola de difusión regional que no se ha investigado apropiadamente.

La globalización ha dado lugar a una mayor interdependencia entre actores estatales y no estatales y a una nueva realidad para formular políticas; esto ha aumentado el nivel y la velocidad de la convergencia de políticas entre Estados. En este contexto, se genera una transmisión de ideas a través de varios canales y con la participación de diversos sujetos. La cuestión de cómo y por qué ciertas nociones o acciones se propagan o se filtran de unos actores a otros ha sido objeto de diversas investigaciones en ciencias sociales. Una de las temáticas sustanciales que aborda la literatura sobre difusión de ideas, normas y políticas son los mecanismos de difusión, entendidos como los canales por medio de los cuales las decisiones de un actor “pueden influir en las decisiones que escoge otro” (Meseguer y Gilardi 2008, 320). Así, el punto de partida de este trabajo son los problemas teóricos relacionados con los procesos de difusión.

De manera general, se puede entender por difusión al proceso mediante el cual las ideas, normas, políticas o instituciones se propagan de

un actor a otro, a través del tiempo y el espacio (Simmons, Dobbin y Garrett 2006; Gilardi 2012; Börzel y Risse 2012; Risse 2016). Tal como expone Weyland (2011, 122), los actores políticos, particularmente a causa del fenómeno de la globalización, “se han visto atraídos e impresionados por las ideas diseñadas en otras unidades políticas”. Ejemplos de estos procesos de difusión pueden encontrarse en la propagación de ideas para establecer burocracias estatales especializadas (Finnemore 1993), la socialización de normas internacionales sobre derechos humanos (Risse, Ropp y Sikkink 1999), la expansión de programas gubernamentales para la transferencia condicionada (Coêlho 2012; Osorio 2018), la adopción de reformas de políticas sobre salud y pensiones (Armada, Muntaner y Navarro 2001; Weyland 2005, 2006) o la difusión de iniciativas que promueven la participación política de las mujeres (Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson 2005).

Por lo general, los estudios sobre difusión se centran en los factores internacionales que moldean los procesos de selección de ciertas ideas y políticas, y consideran cómo interactúan los mecanismos de difusión. Raramente estos trabajos consideran la particularidad de las nociones del tema que se difunde y la agencia de las comunidades epistémicas, como actores que promueven o bloquean la difusión. Las comunidades epistémicas pueden entenderse, de acuerdo con Haas (1992), como la red de profesionales con experticia y competencia sobre un tema en particular, que generan conocimientos relevantes y que reclaman autoridad en esa área a partir de creencias y objetivos políticos compartidos. Coincide con Orozco (2016), para quien la comunidad epistémica, a nivel global, ha tenido un rol protagónico al propagar las ideas relacionadas con la seguridad humana. Sin embargo, Orozco no profundiza de qué manera ha ocurrido tal difusión, ni cuál ha sido el rol de estos actores. En este libro se quiere llenar ese vacío, al mostrar cómo el manejo de información y conocimientos a través de las comunidades epistémicas se ha traducido en ideas, y cómo estas han circulado a través de los mecanismos de difusión para propagar el cambio de paradigma hacia una seguridad con base en el individuo.

Las teorías de la difusión buscan explicar procesos o conjuntos de procesos en cuales el conocimiento sobre ideas, normas, políticas o instituciones de un actor es utilizado por otro para desarrollar ideas,

normas, políticas o instituciones. En esta adopción pueden influir aspectos externos, como los domésticos. La literatura sobre difusión se concentra en analizar qué se estudia cuando se investiga la difusión de ideas, normas y políticas; cómo se estudia la difusión de políticas; por qué diferentes gobiernos adoptan políticas similares, y por qué los actores se involucran en la difusión.

En esta obra se aborda una interrogante central: ¿cómo se difundió el enfoque de seguridad humana en Costa Rica y Ecuador entre 2001 y 2016? Esta indagación desencadenó tres preguntas secundarias: ¿qué nociones de seguridad humana se difundieron?, ¿quiénes participaron de esa difusión? y ¿a través de qué mecanismos se difundieron dichas nociones? Al buscar entender qué se difunde, aquí no se plantea una definición única del concepto de seguridad humana; solo se lo delimita para poder analizar los diferentes enfoques de la seguridad humana difundidos en ambos países.

Se considera a la difusión como un proceso interdependiente, que involucra no solo a Estados, sino a actores no estatales e intergubernamentales. Esta interdependencia puede tomar variadas formas, a las que se suele denominar mecanismos (Meseguer y Gilardi 2008; Graham, Shipan y Volden 2012; Maggetti y Gilardi 2015). Existe cierto consenso en la literatura al considerar como mecanismos de difusión a la coerción, la competencia, el aprendizaje y la emulación. Sin embargo, autores como Meseguer y Gilardi (2008) excluyen la coerción. En este libro se decidió no hacerlo, siguiendo el consenso general en el debate teórico sobre difusión.

Se considera que diferentes mecanismos operan paralelamente en diferentes grados y en diferentes países. Al analizar cómo los mecanismos de coerción, competencia, aprendizaje y emulación han interactuado en los procesos de difusión de la seguridad humana en Costa Rica y Ecuador, se logra teorizar mejor sobre este tipo de procesos. De esta manera, desde una perspectiva teórica amplia y plural, se combinan elementos del racionalismo (incentivos, sanciones, costo-beneficio) y del constructivismo (presión normativa, cambio de creencias y consideraciones simbólicas). Se toma en cuenta cómo diferentes mecanismos operan de manera simultánea para difundir ideas sobre seguridad humana con intervenciones de distinta forma y grado de las comunidades epistémicas.

Esto permite entender qué nociones de seguridad humana se han difundido y explicar por qué.

¿Cuál es el objeto de difusión que interesa aquí? De acuerdo con la literatura, se puede difundir cualquier fenómeno político o social desde marcos institucionales o instrumentos específicos de políticas hasta marcos de ideas y ajustes institucionales. Dolowitz y Mash (2000, 12) identificaron ocho categorías de ideas, normas o políticas que pueden difundirse de un sistema político a otro: “Objetivos, contenidos, instrumentos, programas de políticas, instituciones, ideologías, ideas y actitudes, y lecciones negativas”. Otros conciben que se pueden propagar “ideas, paradigmas, instituciones, soluciones para la acción pública, dispositivos normativos, programas, modelos, tecnologías, etc.” (Oliveira y Faria 2017, 42). Weyland (2006, 18) argumenta que se debe diferenciar entre la difusión de un modelo (política) o de un principio (idea). En el primer caso, se propaga “un modelo ordenado, concreto y bien definido, que reproduce en gran medida el modelo original”, como los programas de transferencias condicionadas que se difundieron en varios países de América Latina desde mediados de los noventa (Osorio 2017, 2018). En este libro se analizará la difusión de ideas de las nociones sobre seguridad humana en Costa Rica y Ecuador.

Costa Rica es miembro de la Red de Seguridad Humana desde 2005. En el Informe Nacional de Desarrollo Humano de Costa Rica de ese año, se hace un uso discursivo del enfoque de seguridad humana (PNUD 2006). Además, el proyecto regional titulado “Desarrollo y promoción del concepto de Seguridad Humana en América Latina” fue una iniciativa impulsada por dos organizaciones internacionales con sede en ese país, la oficina del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Costa Rica y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), y financiada por el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana (UNTFHS, por sus siglas en inglés). La academia costarricense mantiene actividad en temas de seguridad humana mediante cursos, seminarios, talleres, publicaciones y otros, llevados a cabo por instituciones como FLACSO Costa Rica y la Universidad para la Paz, perteneciente al sistema de Naciones Unidas.

Ecuador ha hecho un uso discursivo de la noción de seguridad humana durante el periodo de estudio. Existen menciones explícitas en

la Constitución de la República de 2008, lo cual fue destacado por el secretario general de Naciones Unidas durante la Asamblea General de 2013, y se hace referencia a este concepto en diversos instrumentos normativos y de política, como la Ley de Seguridad Pública y del Estado de 2009, el Plan Nacional para el Buen Vivir de 2011 y el Plan Ecuador de 2007. Este último está guiado por los principios del Buen Vivir e incorpora el enfoque de seguridad humana para el desarrollo de la frontera norte. El *sumak kawsay*, o Buen Vivir, es una noción con base en la cosmovisión indígena andina que procura la armonía entre el entorno social y el natural, a la vez que sugiere una visión alternativa al desarrollo tradicional (Gudynas 2009, 2011).

Estos dos países se destacan, en la región, por difundir la seguridad humana y desarrollar proyectos específicos con este enfoque. Ambos son Estados pequeños que pertenecen a América Latina y manejan proyectos financiados por el UNTFHS. No obstante, han tenido procesos de difusión distintos, como se observará en los siguientes capítulos.

Este libro presenta cinco capítulos y una sección final de conclusiones. En el primer capítulo se presentan las categorías analíticas usadas en el estudio y la cartografía conceptual de la seguridad humana, herramienta que servirá para analizar las ideas difundidas en ambos países sobre este tema. En ese capítulo se exponen los argumentos para analizar el rol de las comunidades epistémicas al difundir ideas sobre seguridad humana desde distintas perspectivas teóricas, mediante diferentes mecanismos de difusión.

Los siguientes capítulos constituyen las secciones empíricas de esta obra, valiosas en fuentes primarias. En el segundo capítulo se discuten las ideas sobre seguridad humana que se han difundido en Costa Rica y Ecuador. Aquí interesa conocer “qué”, es decir, cuáles han sido las nociones que se han propagado en los dos países. En el tercer capítulo se muestra cómo la propuesta de comunidades epistémicas aplicada a la difusión de ideas sobre seguridad humana es útil para entender el papel de los grupos de profesionales y expertos sobre el enfoque antropocéntrico de esta, tanto en Costa Rica como en Ecuador. Para ello, se analizó el desarrollo de una comunidad epistémica nacional sobre seguridad humana en los dos casos. Luego, se examinó el grado de influencia de las comunidades epistémicas relacionadas con el enfoque de seguridad

humana. En este apartado interesa conocer “quiénes” son los grupos vinculados a la difusión de ideas sobre seguridad humana en los casos de estudio.

En el cuarto capítulo se busca profundizar sobre cuáles mecanismos de difusión se aplicaron en relación con las ideas de seguridad humana en Costa Rica y Ecuador, y cómo se vinculan estos mecanismos con el rol de las comunidades epistémicas. Esta sección se enfoca en el “cómo” del proceso de difusión. En el capítulo quinto se desarrolló un análisis comparado de los dos casos de estudio en el que se consideró el rol de las organizaciones internacionales, las Fuerzas Armadas, los académicos y el gobierno. Además, se analizan las resistencias a las ideas de seguridad humana que manifestaron ciertos actores. Por último, se examina la puesta en marcha conjunta de los mecanismos de difusión. La sección de conclusiones presenta los aportes teóricos sobre el rol de los actores intergubernamentales y no estatales en el proceso de difusión, además de una síntesis de los hallazgos empíricos.

Capítulo 1

Seguridad humana, difusión de ideas y comunidades epistémicas

En este capítulo se revisan las teorías y conceptos relevantes para analizar la difusión de políticas sobre seguridad humana en Costa Rica y Ecuador. Desde una orientación teórica plural, se combinan elementos del racionalismo (incentivos, sanciones, costo-beneficio) y del constructivismo (presión normativa, cambio de creencias y consideraciones simbólicas). En la primera sección se examinarán los principales atributos, asunciones, alcances y debates sobre el término seguridad humana. En el segundo apartado se analizarán las diferentes vías para propagar ideas y los argumentos que conllevan a elegir los mecanismos de difusión que combinan elementos del racionalismo y del constructivismo. En la tercera sección, se revisarán propuestas y conceptos sobre las comunidades epistémicas, y cómo estas se vinculan con el Estado y las organizaciones internacionales.

Ideas de seguridad humana

Diversos autores han discutido los cambios en el sistema internacional, que, a finales del siglo XX, condujeron a un giro ontológico y epistemológico en las ideas de seguridad y en la visión del mundo. Uno de estos fue la propuesta de reemplazar la visión clásica de seguridad estatal por un enfoque integral de seguridad humana, que desplaza al Estado como objeto referente de la seguridad (PNUD 1994; MacFarlane y Khong 2006;

David 2008; Behringer 2012; Martin y Owen 2014). Esta renovación surgió por la necesidad de interpretar de manera más amplia el concepto y por un cuestionamiento a las normas que rigen el sistema internacional. La seguridad clásica estadocéntrica de los enfoques realistas se volvió insuficiente para entender las nuevas amenazas que afectan a la seguridad de las personas.

En 1994, el PNUD planteó por primera vez la propuesta de seguridad humana. Es indudable el rol fundamental de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), y en particular del PNUD, para propagar estas ideas a nivel global. Después, “un número importante de informes nacionales y regionales adoptaron la seguridad humana como tema central, o bien la incorporaron en sus análisis como enfoque, o simplemente como parte del esbozo conceptual” (PNUD e IIDH 2011b, 19). Así, desde la década de 2000 el enfoque se ha incorporado en políticas de varios países, entre ellos Ecuador y Costa Rica.

La seguridad humana es un concepto integral y multidimensional centrado en las personas como objeto referente de la seguridad, según el cual los individuos tienen derecho a vivir libres de carencias y de temores (PNUD 1994). Sin embargo, se lo critica por ser un concepto vago e impreciso (Buzan 2004; Paris 2001). Ha sido difícil llegar a un acuerdo sobre su significado, su alcance y su proyección, y por eso han generado debates (Paris 2001; Buzan 2004; Burgess y Owen 2004; Mack 2005; Acharya 2008; Martin y Owen 2014; Sen 2014).

La importancia de la seguridad humana en la disciplina de estudios internacionales radica en sus aportes desde las miradas liberales y enfoques críticos (Shaw, MacLean y Black 2006; Kerr 2007; David 2008; Behringer 2012). Diferentes visiones del mundo académico demuestran el desafío de emplear un término que riñe con la mirada ortodoxa y abarca las nuevas amenazas multidimensionales a la seguridad. En un intento de deconstruir el significado del término de seguridad humana, se identifican sus principales atributos, asunciones y alcances en relación con sus características ontológicas, epistemológicas y metodológicas.

Seguridad humana como concepto ontológico

El fin de la Guerra Fría y del enfrentamiento Este-Oeste, la profundización de la globalización, el aumento de los conflictos armados internos, las preocupaciones ambientales de carácter global, el surgimiento de nuevos actores internacionales, entre otros, cambiaron la forma como concebíamos la naturaleza de las nuevas amenazas. Estos cambios generaron la necesidad de un nuevo paradigma de seguridad, que llenara los vacíos de los conceptos de seguridad nacional y de seguridad internacional, y fuera capaz de enfrentar, en la teoría y en la práctica, las nuevas amenazas. Este debía proponer un nuevo enfoque, un nuevo objeto referente, nuevos valores que defender, nuevos actores, y nuevos medios e instrumentos.

Uno de estos cambios fue proponer que se reemplazara el enfoque clásico de seguridad por el de seguridad humana, así se desplazaba al Estado como objeto referente de la seguridad. Además, la importancia creciente de los actores no estatales, la creación de redes transnacionales y la relevancia de los regímenes internacionales han evidenciado la insuficiencia de la perspectiva clásica de seguridad y la necesidad de superarla con un enfoque multidimensional, holístico y no estadocéntrico (Kerr 2007; Rojas Aravena y Álvarez Marín 2012).

La seguridad humana fue postulada por primera vez a nivel multilateral en 1994, en el Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD (1994), donde se planteaba la sinergia entre seguridad y desarrollo de las personas. Sin embargo, el término era conocido antes de que se publicara dicho documento (Alkire 2003). A inicios de los noventa, las ideas de una “seguridad extendida” (Rothschild 1995, 55) estaban presentes en los círculos académicos, que debatían la necesidad de expandir el concepto.

Mientras que la seguridad tradicional está representada en las dimensiones militar y política a nivel estatal, la tendencia de ampliar el concepto de seguridad, tanto horizontal como verticalmente, ha reflejado nuevas preocupaciones y amenazas, lo que representó un cambio en la agenda de seguridad y llevó a acuñar un nuevo concepto: el de seguridad humana.

Desde su introducción, la seguridad humana ha permanecido en la agenda internacional y en el debate político, y se ha incorporado en las

políticas públicas de múltiples países, organizaciones regionales, redes transnacionales estatales y no estatales, diversas organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales del sistema de las Naciones Unidas (Rojas Aravena y Álvarez Marín 2012; Kaldor 2013; Martin y Owen 2014).

La seguridad humana cambió la visión del mundo de los agentes internacionales, al cuestionar la perspectiva dominante con base en la seguridad del Estado, y al enfocarse en la protección de los individuos (seguridad de las personas contra la violencia o satisfacción de las necesidades básicas).

El término tiene un carácter multidimensional e integral (PNUD 1994; Rojas Aravena y Álvarez Marín 2012). El carácter multidimensional se basa en la comprensión amplia y multisectorial de las diversas amenazas y causas de la inseguridad para el ser humano (Dependencia de Seguridad Humana de la ONU 2009; Fuentes 2012). Dentro de las dimensiones de la seguridad humana se incluye a las amenazas tradicionales (por ejemplo, conflictos militares) y a potenciales nuevas amenazas “económicas, medioambientales, migraciones, redes criminales, violaciones de derechos humanos, etc.” (Pérez 2006, 62). En la versión original del PNUD (1994), el término incluye las dimensiones de seguridad económica, alimentaria, en materia de salud, ambiental, personal, comunitaria y política (PNUD 1994; Mack 2005; Acharya 2008). El carácter integral se debe a que relaciona en una agenda multidisciplinaria los temas de desarrollo, seguridad y derechos humanos (Rojas Aravena y Álvarez Marín 2012; Fuentes 2012).

Otra característica es la universalidad (PNUD 1994; Fernández 2009), pues la seguridad humana es relevante en cualquier parte del mundo, sin importar el grado de industrialización o desarrollo de un país. El informe del PNUD (1994, 25) señala que hay “muchas amenazas que son comunes a toda la gente, como el desempleo, los estupefacientes, el delito, la contaminación y las violaciones de los derechos humanos”. De esta manera, la seguridad humana “se vincula con la creciente universalización y promoción de los valores contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos” (Rojas Aravena y Álvarez Marín 2012, 5).

La seguridad humana también es contextualizada, pues es sensible a las diferentes situaciones, y su contenido y preocupación dependen del lugar particular del que se trate (MacFarlane y Khong 2006; Rojas

Aravena y Álvarez Marín 2012; Fuentes 2012; UNTFHS 2015). Por ejemplo, Winslow y Eriksen (2004) se centran en los procesos sociales y culturales donde los individuos se sienten inseguros y en las respuestas de las instituciones. Por último, es preventiva porque es pensada para evitar conflictos futuros, mediante el diseño de estrategias de protección y empoderamiento (PNUD 1994; Fuentes 2012). Para Fernández (2009, 47-48), la seguridad humana “no incluye solamente protección, sino que también brinda los medios para que la gente se valga por sí misma, participe y pueda intervenir en la gestión de los riesgos”, ya que “es más fácil velar por la seguridad humana mediante la prevención temprana que con la intervención posterior”. Se entiende por protección a las estrategias, de arriba hacia abajo, que llevan a cabo los Estados, las instituciones estatales, las ONG, el sector privado y las organizaciones intergubernamentales para resguardar a las personas de diversas amenazas. El empoderamiento se refiere a las estrategias, de abajo hacia arriba, que facultan y capacitan a los individuos para actuar en su propio beneficio y que así puedan sobreponerse a situaciones extremas (Comisión de Seguridad Humana de la ONU 2003).

En conclusión, la seguridad humana es un concepto ontológico centrado en las personas como objeto referente de la seguridad, por el cual los individuos tienen derecho a vivir libres de carencias (satisfacción de sus necesidades básicas) y libres de temores (seguridad contra la violencia). Se orienta a la protección ante potenciales amenazas en siete dimensiones o áreas de seguridad: económica, alimentaria, en materia de salud, ambiental, personal, comunitaria y política. Se puede considerar como una norma universal, integral, contextualizada y orientada a la prevención de conflictos violentos. Estas características hacen que la seguridad humana se desarrolle como un concepto holístico y antropocéntrico, a diferencia de otras categorías y de otros conceptos que protegen al individuo.

Seguridad humana como concepto epistemológico

Luego de examinar el desarrollo del concepto de seguridad humana, su surgimiento y las diferentes perspectivas, se pueden distinguir tres enfoques (Hubert 2004): multidimensional, amplio y restringido.

El enfoque multidimensional que establece el informe del PNUD de 1994 considera siete tipos de seguridades dentro de la humana: económica, alimentaria, sanitaria, ambiental, personal, comunitaria y política. Según Gasper (2014), estas áreas pueden solaparse. La multidimensionalidad ofrece una visión holística, que incluye temas como erradicar la pobreza; contar con un ingreso básico; acceder a alimentos sanos; contar con medidas contra la delincuencia; acceder a sistemas de salud y disminuir la mortalidad por enfermedades; brindar protección especial a las personas más vulnerables; contar con un medio ambiente saludable, y con protección contra los riesgos ambientales y desastres naturales; disminuir amenazas de tipo violento, criminal o debidas a conflictos armados; conservar las culturas tradicionales y de los grupos étnicos, y disfrutar de los derechos humanos fundamentales.

El bienestar de las poblaciones se refiere a una seguridad en sentido amplio, también llamada libertad de vivir sin necesidades (*freedom from want*). Este encuadre evidencia los vínculos entre seguridad y desarrollo, y considera a la pobreza, desigualdad, hambre, desnutrición, no acceso al agua potable y desempleo, entre otros, como amenazas para la seguridad humana (Leaning y Arie 2000; King y Murray 2001; Bajpai 2004; Axworthy 2004; Thankur 2004; Alkire 2004; Pérez 2006). Para Alkire (2004, 360), la seguridad humana es la protección del “núcleo vital de todas las vidas”, para hacer progresar las libertades individuales de manera que sean consistentes con la realización de las personas. Los autores que acogen esta perspectiva observan que seguridad humana significa algo más que seguridad frente a la violencia, y subrayan la importancia fundamental en temas que van desde la pobreza, las hambrunas y enfermedades, hasta desastres naturales (King y Murray 2001; Bajpai 2004; Axworthy 2004; Thankur 2004; T. Owen 2004).

El concepto puede ser entendido de forma restringida como la protección de las personas frente a la violencia. Esta perspectiva también se conoce como libertad de vivir sin miedo (*freedom from fear*). Considera la seguridad humana como una situación caracterizada por la libertad de vivir sin amenazas a los derechos, a la tranquilidad e incluso a la vida (Krause 2004, 2005; Mack 2004, 2005; Macfarlane 2004). Para Mack (2005), la amenaza política a las personas, ya sea por el Estado o por cualquier otro actor, representa la base apropiada para entender la

seguridad humana como la protección de los individuos de la guerra y otras formas de violencia física. Los autores que defienden este planteamiento como seguridad libre de violencia física aluden a la necesidad de pragmatismo, claridad conceptual y rigor en el análisis (T. Owen 2004).

Un ejemplo de estas diferentes visiones y entendimientos sobre la seguridad humana se encuentra en las posiciones de dos de sus grandes promotores: Canadá y Japón. Mientras que la visión del primer país se centra en temas humanitarios y resolución de conflictos violentos, el enfoque de Japón se orienta a la vinculación de seguridad, desarrollo y dignidad humana (Mack 2004; Ortega, Ascencio y Robles 2015).

Para Owen (2004), los defensores del encuadre de seguridad humana en sentido amplio sacrifican el rigor conceptual y analítico, y la claridad de las políticas públicas sobre este tema, al incluir todas las potenciales amenazas al individuo. Mientras tanto, los proponentes de la perspectiva restringida renuncian a las amenazas no violentas al individuo por la utilidad práctica y claridad de las respuestas políticas sobre seguridad humana. Es decir, la diferencia entre ambos enfoques se fundamenta en el tipo de amenaza que priorizan (Kerr 2007); mientras más se acercan las discusiones sobre seguridad humana a su concepto original, que comprende todas las posibles amenazas al individuo, más difícil es usar la seguridad humana en la teoría y en la práctica (T. Owen 2004).

La evolución del concepto ha conllevado a una serie de expertos, investigadores, académicos y especialistas a vincularse a organizaciones intergubernamentales y actores no gubernamentales interestatales, desde donde se impulsan proyectos que tienen a la seguridad humana como enfoque práctico. Igualmente, muchos Estados, incluidos Ecuador y Costa Rica, tienen algún tipo de componente de seguridad humana en sus políticas públicas. En Costa Rica y Ecuador, interesa examinar las nociones de seguridad humana que han difundido y adoptado.

Cartografía conceptual de la seguridad humana

Para comprender los significados que distintos actores han dado al enfoque de seguridad humana y abordar su complejidad, se utiliza la cartografía conceptual. Según Tobón (2004, 11), esta “aporta un método preciso

para construir conceptos académicos y comunicarlos dando cuenta de sus relaciones y organización, lo cual posibilita el proceso de comprensión”. Aquí se abordan los siete ejes estructurales de la cartografía conceptual de la seguridad humana propuestos por Tobón: noción, categorización, caracterización, diferenciación, subdivisión, vinculación y ejemplificación del término.

La noción consiste en aproximarse al concepto de seguridad humana. De acuerdo con la Real Academia Española, noción es el conocimiento elemental que se tiene sobre un tema; es decir, una “aproximación a la realidad” (Tobón 2004, 9). Un concepto, a diferencia de la noción o enfoque, se refiere a “un evento o un objeto cuya regularidad se denota con un nombre o una etiqueta” (8). La seguridad humana comenzó como una formulación conceptual a nivel internacional en 1994. Una de sus principales características fue considerar al individuo, antes que al Estado, como objeto de referencia y protección en materia de seguridad.

La categoría describe la clase mayor a la que pertenece el concepto de seguridad humana, es decir, de dónde proviene. La seguridad humana pertenece a la categoría de seguridad. En sentido genérico, esta hace referencia a la condición de estar libre de riesgo, peligro o preocupación. Orozco (2005, 163) entiende la seguridad como “una cualidad de los sujetos que están libres de amenazas o de agresiones a su individualidad”.

Las características o elementos esenciales dan identidad al concepto de seguridad humana. Esta sigue siendo una categoría centrada en las personas (Dependencia de Seguridad Humana de la ONU 2009); el ser humano es el foco del análisis, y “se consideran las condiciones que amenazan la supervivencia, los medios de vida y la dignidad de las personas” (Fuentes 2012, 36). Es integral porque relaciona en una agenda multidisciplinaria los temas de desarrollo, seguridad y derechos humanos. Es contextualizada, ya que es sensible a los diferentes contextos, y su contenido y preocupación varían de acuerdo con el lugar particular del que se trate (Dependencia de Seguridad Humana de la ONU 2009; Rojas Aravena y Álvarez Marín 2012; Fuentes 2012). Además, es preventiva, pensada para evitar conflictos futuros, mediante el diseño de estrategias de protección y empoderamiento (Fuentes 2012).

La diferenciación se refiere a las diversas proposiciones o conceptos cercanos que se distinguen del de seguridad humana. Existen otras

categorías asociadas a esta, que se relacionan o están centradas en el individuo, como los derechos humanos y la responsabilidad de proteger. No obstante, tanto los derechos humanos como la norma internacional de responsabilidad de proteger forman parte de regímenes jurídicos con un alcance más limitado que la seguridad humana, la cual, más que una norma jurídica, puede ser entendida “como una serie de principios que posibilitan la generación de nuevos marcos de análisis que orientan el trabajo y la generación de políticas en esta materia” (Fuentes 2012, 45).

En la subdivisión se establecen los subtipos en los cuales se clasifica el concepto de seguridad humana. El primer subtipo es el de “libertad de vivir sin miedo” (*freedom from fear*). Este representa la visión restringida de la seguridad humana e implica la protección de las personas frente a la violencia. Es una condición caracterizada por la libertad ante amenazas dominantes sobre los derechos de las personas, sobre su tranquilidad e, incluso, sobre sus vidas. El énfasis radica en los temas de criminalidad y terrorismo. El segundo tipo es el de “libertad de vivir sin necesidades” (*freedom from want*). Este apunta al sentido amplio de la seguridad humana. Se refiere a los vínculos entre los conceptos de desarrollo y de seguridad, ambos claves en la búsqueda del bienestar de las poblaciones (PNUD 1994). “Entre los subtemas que se analizan están la pobreza, la desigualdad, el hambre, la desnutrición, el no acceso al agua potable y el desempleo como amenazas para la consecución de la seguridad humana” (Rojas Aravena y Álvarez Marín 2012, 25).

La vinculación se refiere a relacionar la seguridad humana con determinados conceptos o teorías. Se observa influencias desde el liberalismo y los pensamientos humanistas, pasando por las escuelas críticas de seguridad, teorías del desarrollo, ambiente y género, hasta teorías de las relaciones internacionales (Pérez 2006; Hilhorst, Özerdem y Crocetti 2014; Gasper 2014). Por último, la ejemplificación alude a modelos relevantes y pertinentes en los que puede aplicarse la seguridad humana en Costa Rica y Ecuador, al exponer casos o situaciones que ilustran cómo esta ha sido utilizado en la práctica.

En este libro se usan todos los elementos de la cartografía conceptual para analizar las ideas sobre seguridad humana difundidas y adoptadas en Costa Rica y Ecuador. Aunque Rojas Aravena y Álvarez Marín (2012) argumentan que el enfoque de seguridad humana que más se ha

expandido en América Latina ha sido el restringido, esta herramienta permitirá analizar qué enfoques se han difundido en los países estudiados, y contemplar la eventual coexistencia de los enfoques amplio y restringido en un mismo país. También será posible tener en cuenta el carácter multidimensional de la seguridad humana para delimitar el término. En efecto, aquí se considera que separar las siete áreas de seguridad (alimentaria, económica, ambiental, en materia de salud, personal, política y comunitaria) es útil desde el punto de vista metodológico, pero que en la práctica es imposible separarlas por completo.

En la tabla 1.1. se desglosan las preguntas y elementos fundamentales para realizar la cartografía conceptual de la seguridad humana en Costa Rica y Ecuador.

Tabla 1.1. Preguntas claves de la cartografía conceptual para construir el concepto de seguridad humana

¿Cuál podría ser un ejemplo pertinente del concepto? ¿En dónde se desarrolla? Eje: ejemplificación
Políticas o programas que vinculen el desarrollo y la seguridad, considerando la pobreza, el hambre, la desnutrición, la desigualdad, el no acceso al agua potable y el desempleo como amenazas para conseguir la seguridad humana. Políticas de combate a la criminalidad y protección a las personas.
¿Qué es? ¿Cuál es la definición típica del concepto? Eje: noción
Noción multidimensional: seguridad ambiental, económica, personal, en materia de salud, comunitaria, alimentaria y política. Noción amplia: bienestar de las poblaciones. Noción restringida: protección de las personas frente a la violencia.
¿Dentro de qué proceso mayor o clase está el concepto? ¿Cuál es la clase general? Eje: categoría
La seguridad en sentido general. Cualidad de los sujetos de estar libres de amenazas o de agresiones a su individualidad.
¿Cuáles son las características básicas del concepto? ¿Qué elementos distinguen a cada una? Eje: caracterización
Con base en el ser humano, multisectorial, integral, contextualizada, preventiva, no se usa la violencia para aplicarla.
¿De qué otros conceptos cercanos y que estén en la misma categoría se distingue? Eje: diferenciación
Seguridad nacional, seguridad internacional, seguridad pública, derechos humanos, desarrollo humano, responsabilidad de proteger.

Tabla 1.1. (continuación)

<p>¿Cuáles son las clases o tipos de conceptos? ¿Cómo se clasifica? Eje: subdivisión</p>
<p>Libertad o ausencia del miedo; libertad o ausencia de necesidades.</p>
<p>¿Con qué procesos disciplinares, epistemológicos, sociales, históricos, económicos y políticos diferentes a la categoría se relaciona el concepto o teoría? Eje: vinculación</p>
<p>Liberalismo; teorías críticas.</p>
<p>¿Cuáles son los elementos metodológicos mínimos para aplicar el concepto? Eje: metodología</p>
<p>Se centra en la protección del individuo y en sus derechos humanos. Protege la esencia vital de todos los seres humanos de una forma que se realcen las libertades y la plena realización del ser humano.</p>

Fuente: Elaboración con datos de PNUD (1994); Pérez (2006); Kerr (2007).

Difusión de ideas, normas y políticas

En esta sección se revisa la literatura sobre la difusión de ideas, normas y políticas, y en la cual se identifican las teorías, características y modelos que enmarcan este libro, así como los estudios similares, entre los que se incluyen trabajos empíricos. Asimismo, en el apartado se distingue y analiza cuatro mecanismos de difusión (coerción, competencia, emulación y aprendizaje), que ayudan a entender cómo las ideas se difunden en los Estados.

Difusión bajo las ciencias sociales

Dobbin, Simmons y Garrett (2007, 450) definen a la difusión como el proceso por el cual “las opciones de políticas de un país están determinadas por las opciones de otros”. Por otro lado, desde las ciencias políticas (Brooks y Kurtz 2012), los estudios de difusión han demostrado una relación importante entre la interdependencia y la difusión de una innovación de política de un país a otro. De esta manera, en este campo, se la define como el proceso por el cual “ideas, paradigmas, instituciones, soluciones para la acción pública, dispositivos normativos, programas, modelos, tecnologías, etc.”, que están situados en algún lugar en tiempo y espacio son adoptados en otro sitio (Oliveira 2017, 41-42).

Solo recientemente el tema de la difusión ha interesado a los estudios internacionales (Dolowitz y Marsh 2000; Stone 2012; Graham, Shipan y Volden 2012; Gilardi 2012; Maggetti y Gilardi 2015).

Al revisar la vasta literatura sobre los estudios que tratan de entender y explicar cómo se propagan las ideas, normas y políticas en los países, resulta evidente que las investigaciones sobre difusión se han enfocado en el papel de las redes transnacionales, las organizaciones no gubernamentales y los organismos intergubernamentales. El planteamiento de las coaliciones promotoras (*advocacy coalition framework*) postula que las políticas se transmiten dentro de subsistemas de política y entre ellos (Sabatier y Jenkins-Smith 1993). De manera similar, la propuesta de las comunidades epistémicas analiza la influencia de las redes (Haas 1992; Adler y Haas 1992; Dunlop 2013; Cross 2013). Por último, los estudios de regionalismos-regionalización y los regímenes internacionales han proporcionado evidencia de la armonización de las normas y los instrumentos de regulación (Bøas, Marchand y Shaw 2003; Acharya 2004; Risse 2016).

La difusión puede tener una aproximación de arriba hacia abajo (*top-down*) o de abajo hacia arriba (*bottom-up*), y puede ser vertical u horizontal (Meseguer y Gilardi 2008; Shipan y Volden 2008; Graham, Shipan y Volden 2012; Osorio 2015; Chilla, Sielker y Othengrafen 2017). La difusión vertical está asociada con las presiones de arriba hacia abajo, como los intentos por parte de una organización supranacional para obligar a sus Estados miembros a tomar alguna acción (Graham, Shipan y Volden 2012). La difusión horizontal, en cambio, se relaciona con procesos donde están vinculados actores similares, por el cual las decisiones tomadas y ejecutadas por un actor influyen en las decisiones de otro actor de parecidas características (un Estado, un gobierno), lo que da por resultado adoptar la misma medida (Meseguer y Gilardi 2008). También puede ser multidireccional, con mecanismos subnacionales, transnacionales e internacionales (Fenwick 2013; Wasserfallen 2016).

A nivel empírico, los estudios existentes se han concentrado en medidas políticas que parecen haberse propagado a gran velocidad en cortos periodos (Meseguer y Gilardi 2008), como las olas de democratización (Gleditsch y Ward 2006), la difusión del neoliberalismo económico (Jordana y Levi-Faur 2005) o las políticas de liberalización y

privatización (Henisz, Zelner y Guillen 2005). No obstante, tanto la teoría como los métodos son apropiados para estudiar cualquier tipo de difusión (Meseguer y Gilardi 2008). Por ello, en los últimos años han proliferado los estudios sobre cómo se difunden las políticas a nivel internacional en una amplia gama de ámbitos, incluyendo el económico (Elkins, Guzmán y Simmons 2006; Simmons y Elkins 2004), de regulación (Jordana y Levi-Faur 2005) y social (Weyland 2005, 2006; Franzese y Hays 2006).

Difusión entre racionalistas y constructivistas

En estudios internacionales, diversos enfoques analizan cómo las ideas, normas y políticas de unos actores (Estados, organismos internacionales) se difunden a otro actor. De manera general, el análisis de las relaciones internacionales puede abordarse desde un enfoque utilitarista o uno constructivista (Ruggie 1998; Peñas 2005). En el mismo sentido, el proceso de difusión puede estudiarse bajo una perspectiva racionalista o constructivista.

Las perspectivas racionalistas, que constituyen la visión tradicional y que han propuesto mecanismos de difusión internacional, comparten una visión positivista, donde predomina la elección racional del agente y el enfoque de maximización de la utilidad por encima de consideraciones simbólicas y normativas (Weyland 2006). Desde esta perspectiva racional, el proceso de difusión suele ser conocido también con el nombre de difusión de innovaciones (Rogers 1983); difusión de políticas (*policy diffusion*) (Meseguer y Gilardi 2008, 2009; Gilardi 2010, 2012, 2016; Maggetti y Gilardi 2015); difusión global (Dobbin, Simmons y Garrett 2007) o difusión internacional (Simmons, Dobbin y Garrett 2006).

Las escuelas teóricas que estudian la difusión internacional de políticas concuerdan en la definición propuesta por Simmons, Dobbin y Garrett (2006), quienes la entienden como el fenómeno mediante el cual la selección de una política en un país es influenciada por las decisiones realizadas por otro actor. En la misma orientación, Graham, Shipan y Volden (2012, 3) entienden que la “difusión ocurre cuando la decisión de un gobierno de adoptar una innovación de política está influenciada por las decisiones previas de otros gobiernos”. Este tipo

de investigaciones suelen usar métodos cuantitativos o estadísticos para analizar un gran número de casos, tales como el Event History Analysis o las regresiones logísticas, los cuales se enfocan en el tiempo y duración de un evento.

Entre las escuelas teóricas racionalistas que estudian la difusión se puede mencionar a los realistas y neoliberales, que comparten la premisa de considerar a la realidad social como algo dado. Estiman que los intereses de los Estados se establecen *a priori* y están predeterminados exógenamente (Morgenthau 1985; Keohane 1986; Waltz 1988). Las suposiciones sobre el contenido de esos intereses se basan en elementos materiales (recursos, riquezas, beneficios, incentivos y sanciones), y dejan de lado las cuestiones normativas y simbólicas. De allí que propongan modelos de conductas dirigidos a maximizar las utilidades. En estas visiones, el enfoque de “resolución de problemas es el fundamento principal para la acción” (Meseguer 2006, 36). Desde esta perspectiva, los mecanismos de difusión se refieren al razonamiento utilitarista con base en consideraciones instrumentales de los actores.

A diferencia de los enfoques racionalistas, los estudios de difusión bajo una mirada constructivista se interesan en los componentes sociológicos que surgen al aplicar el lente teórico de la construcción social (Adler 1997; Checkel 1998; Katzenstein 1996; Kratochwil 2000; Wendt 2005). Los estudios constructivistas se enfocan en analizar cómo y por qué un número creciente de Estados adoptan ciertas normas internacionales. Consideran que los procesos de difusión no solo se producen por las decisiones racionales de los actores, sino sostienen que la interacción humana está conformada principalmente por factores ideacionales y no simplemente materiales (Finnemore y Sikkink 2001). Los elementos ideacionales más importantes son las creencias intersubjetivas compartidas. Estas construyen y moldean los intereses, percepciones e identidades de los actores (Wendt 1999, 2005).

Bajo estas premisas, las normas son consideradas entendimientos colectivos que demandan cierto tipo de comportamiento, más específicamente, se trata de estándares de comportamiento apropiados (Finnemore 1993; Katzenstein 1996; Checkel 1998; Finnemore y Sikkink 1998; Klotz 1999). De ahí que las normas constituyan las identidades, intereses y preferencias de los actores y no solo constriñan el comportamiento de

los Estados; por esta razón, el constructivismo cuestiona los enfoques del *mainstream* que se dirigen, sobre todo, al agentecentrismo metodológico y al énfasis materialista.

La literatura constructivista sobre difusión de normas busca comprender cómo las ideas, normas o políticas son aceptadas socialmente. Reconocen que la difusión es una construcción social donde los actores sociales interpretan las normas y los eventos políticos. La definen como cualquier proceso en el cual el hecho de que un actor adopte un rasgo o práctica altera la probabilidad de que otro u otros actores lo hagan (Strang 1991, 325). Implica reconocer un estímulo inicial auspiciado por un actor externo. Este tipo de investigaciones usan métodos cualitativos para analizar un pequeño número de casos, y, por lo general, tratan de demostrar que existe una ola de difusión en el tiempo, con un grupo de características centrales que se difunden y en donde existe la convergencia geográfica.

Aun cuando el racionalismo y el constructivismo se ven a menudo como paradigmas teóricos opuestos, no hay una razón *a priori* para enfrentar a estos dos enfoques (Adler 1997; Checkel 1998; Finnemore y Sikkink 2001). La disputa entre constructivistas y racionalistas “es ontológica, no epistemológica” (Checkel 1998, 327). Las visiones constructivistas no desconocen las explicaciones causales ni la importancia de los elementos materiales; sin embargo, dan mayor importancia al poder de las ideas, normas y valores. Por ello, las visiones constructivistas son consideradas un puente entre los enfoques racionalistas y las visiones reflectivistas. Si bien se pueden estudiar los mecanismos de difusión (coerción, competencia, emulación y aprendizaje) bajo la preponderancia de una de estas dos aproximaciones (racionalistas o constructivistas), las investigaciones tienen un lenguaje común y una perspectiva teórica plural para referirse a los mecanismos de difusión, en donde se combinan elementos materiales y normativos (Ring 2014). Por tanto, los estudios sobre difusión de ideas, normas o políticas no son ni rigurosamente racionalistas ni estrictamente constructivistas. De tal manera, aunque abundan las investigaciones que tratan de explicar la difusión bajo uno de estos enfoques, se considera que no se ha prestado la debida atención a la forma en que interactúan los diferentes mecanismos materialistas y normativos.

Una de las limitaciones que presenta la perspectiva de difusión es que pueden existir solapamientos entre mecanismos y ser borrosas sus fronteras, puesto que “tienden a contener aspectos en común que dificultan la distinción entre ellos” (Osorio y Vergara 2016, 241). En este texto se parte de que “la idea de mecanismos cien por ciento puros no abarca la complejidad del proceso y en términos metodológicos es difícil de aplicar” (Osorio y Vergara 2016, 241).

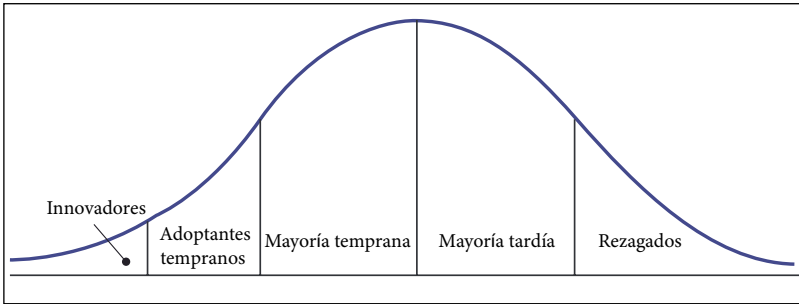
Difusión espacial y temporal

No existe un consenso sobre el concepto de difusión (Elkins y Simmons 2005; Graham, Shipan y Volden 2012). El punto de partida para abordar el tema, por lo general, es algún tipo de agrupación espacial o geográfica (global o regional) y/o temporal, para tratar de identificar patrones o similitudes en la innovación entre países. De esta manera, se pueden resumir a continuación algunas elaboraciones sobre el proceso de difusión: difusión por olas (Elkins y Simmons 2005; Gilardi 2012; Weyland 2006); concentración o agrupamiento geográfico (Simmons y Elkins 2004; Weyland 2006; Gilardi 2012; Graham, Shipan y Volden 2012), y propagación de la similitud en medio de la diversidad (Weyland 2006).

Weyland (2006, 18) señala que el proceso de difusión por lo general “tiende a ocurrir en olas”. Comienza cuando se adopta una nueva idea, modelo institucional o innovación política planteada por algún actor emprendedor. Luego, esta innovación comienza lentamente a expandirse cuando la acogen unos cuantos seguidores. Posteriormente, esta adopción aumenta de forma significativa para luego “decrecer en sus niveles [de adopción] debido a la saturación” (Osorio 2014, 5). Ejemplos de esta difusión son los procesos de democratización, las olas de políticas neoliberales de los ochenta y noventa, y la difusión de gobiernos progresistas en Sudamérica a comienzos del siglo XXI.

Como resultado de este patrón en forma de ola, la adopción de la innovación a lo largo del tiempo sigue una curva en forma de S de adoptantes vs. tiempo (figura 1.1.), en la cual “la tasa de adopción aumenta, hasta el punto en el que la curva comienza a aplanarse porque se está acercando al tope (como en el caso de la adopción por parte de todos los países)” (Gilardi 2012, 3).

Figura 1.1. Patrón de difusión en forma de S



Fuente: Rogers (1983).

Por lo general se estudia la fuerte convergencia o concentración geográfica de los procesos de difusión. Una cantidad considerable de investigaciones analizan la difusión a partir de un agrupamiento geográfico, cuyas causas se encuentran en las relaciones de vecindad entre los países (Simmons y Elkins 2004; Weyland 2006; Dobbin, Simmons y Garrett 2007; Gilardi 2010; Osorio 2014, 2015, 2017, 2018). Estos países se ven a sí mismos como miembros de una comunidad de Estados, ya sea regional o global, que comparten ciertos valores o características por sus cercanías geográficas; pueden tratar de reproducir nuevas ideas, nuevos modelos institucionales o nuevas innovaciones de políticas, adoptadas por un país vecino. Se infiere que lo que funciona para aquel funcionará para ellos (Dobbin, Simmons y Garrett 2007). Sin embargo, sería un error concluir que las ideas, normas y políticas se difunden solamente por la cercanía geográfica, ya que la evidencia muestra situaciones en las cuales los responsables políticos miran más allá de sus vecinos cercanos (Gilardi y Wasserfallen 2017). Finalmente, mediante la difusión se propagan un grupo de características centrales, aunque algunos componentes secundarios pueden variar.

En conclusión, el enfoque de difusión de ideas, normas y políticas es importante y útil para analizar cómo se propagan las ideas, normas y políticas de lo internacional a lo interno de un país, mediante qué mecanismos y a través de qué actores. En este libro se asume la perspectiva de los estudios de difusión y se considera que esta es un proceso de propagación de ideas, normas y políticas a nivel regional y global,

caracterizado por olas de difusión, agrupamiento geográfico y la convergencia no coordinada de adopción de innovaciones por parte de los actores. Igualmente, se toman en cuenta los mecanismos causales que explican una realidad social compleja; estos, aunque no son observables, no dejan de ser reales.

Difusión regional: el caso del enfoque de la seguridad humana en América Latina

En este apartado se visibiliza la existencia de una ola de difusión regional (Weyland 2006), en la que se enmarcó el enfoque de seguridad humana en Costa Rica y Ecuador entre 2001 y 2016. Para el efecto se revisan las principales iniciativas ejecutadas en Latinoamérica en este sentido: informes país sobre desarrollo humano elaborados por las oficinas nacionales del PNUD; acciones regionales y de organismos multilaterales en el tema de seguridad humana; proyectos financiados en la región por el UNTFHS, y proyectos nacionales sobre seguridad humana.

Luego de que el PNUD publicara su informe sobre desarrollo humano en 1994 y planteara a nivel multilateral la iniciativa de la seguridad humana, diversos informes nacionales y regionales elaborados por las oficinas nacionales de este programa en los países de la región comenzaron a adoptar dicho enfoque, “como tema central, o bien lo incorporaron en sus análisis como enfoque, o simplemente como parte del esbozo conceptual” (PNUD e IIDH 2011b, 19). Entre 1998 y 2011, las oficinas nacionales del PNUD en América Latina elaboraron 12 informes que incorporaban el enfoque de seguridad humana, de los cuales ocho fueron por país y cuatro regionales. Este proceso toma la forma de una curva S, es decir, al inicio un pequeño grupo de actores (las oficinas nacionales del PNUD) replicó el concepto de seguridad humana, pero luego se incrementó. El PNUD, a través de sus oficinas nacionales, se convirtió en uno de los principales difusores de las ideas de la seguridad humana en América Latina, con todas las acciones que ello implica: talleres de socialización y capacitación, promoción de actividades, etc.

El proceso de difusión de las ideas de seguridad humana comenzó en 1994, cuando se incorporó en proyectos regionales del BID. Luego, lentamente, las nuevas ideas de seguridad humana se propagaron a otros

actores regionales y multilaterales. La mayor concentración de iniciativas tuvo lugar entre 2000 y 2010.

En 1999, el gobierno japonés y el Secretariado de Naciones Unidas crearon el UNTFHS con el objetivo de financiar “actividades llevadas a cabo por organismos de las Naciones Unidas o determinadas organizaciones ajenas a las Naciones Unidas, que traduzcan el enfoque de seguridad humana en medidas prácticas, en particular las que se aplican sobre el terreno” (UNTFHS 2018b, en línea).

En el caso de América Latina, de 2002 a 2015, el UNTFHS financió 23 proyectos, de los cuales 19 fueron nacionales, tres regionales y uno binacional. De acuerdo con las directrices del fondo, los proyectos deben concentrarse en actividades que promuevan el enfoque de la seguridad humana, en especial en aquellas áreas desatendidas. De esta manera, las actividades impulsadas en América Latina se agrupan en cinco categorías: atención o prevención de desastres; salud reproductiva y reducción de la mortalidad infantil; empoderamiento de las mujeres y de adolescentes; promoción de la cultura de paz, y mejoramiento de las condiciones de personas refugiadas y desplazadas. En estas actividades, el PNUD y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) sobresalen como las agencias que más se han involucrado. A partir de 2002, se comenzaron a implementar estos proyectos. De 2002 a 2005, se mantuvo la curva, que se ha incrementado en el tiempo. Así, entre 2006 y 2014 se ejecutó la mayor cantidad de proyectos financiados por el UNTFHS en la región.

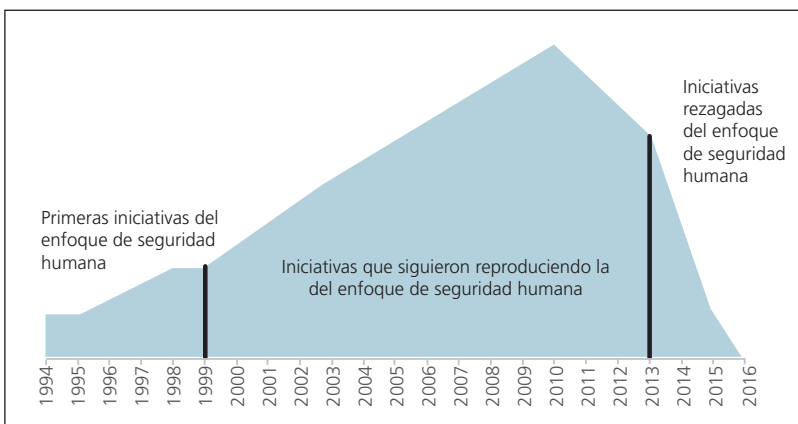
En relación con las actividades e iniciativas más significativas llevadas a cabo por los gobiernos de América Latina, 1995 es un año clave, pues los países centroamericanos suscribieron el Tratado de Seguridad Democrática de América Central, por el cual se adhieren al enfoque de seguridad humana propuesto por el PNUD. Este tratado regional representó una de las “primeras concreciones institucionales” que buscaron operativizar el enfoque de seguridad humana, “tanto en su formulación teórica como en su diseño institucional” (J. U. García 2006, 144). Desde entonces, varios gobiernos latinoamericanos han emprendido diversas iniciativas.

La literatura sobre difusión afirma que las ideas por lo general se propagan de acuerdo con un patrón de convergencia o agrupamiento

geográfico (Weyland 2006). En América Latina resulta evidente una difusión regional en forma de ola sobre ideas, normas y políticas de la seguridad humana. Existe una fuerte concentración geográfica de iniciativas relacionadas con el enfoque de seguridad humana, ya sea mediante informes del país sobre desarrollo humano; iniciativas regionales y de organismos multilaterales; proyectos financiados por el UNTFHS, o iniciativas nacionales. Algunas fueron adoptadas por innovadores tempranos entre 1994 y 2001, luego de que el PNUD presentó el nuevo concepto de seguridad con el ser humano como objeto referente en 1994. De 2001 a 2014, se observa una gran cantidad de iniciativas, entre informes nacionales sobre desarrollo humano, iniciativas regionales, proyectos financiados por el UNTFHS e iniciativas domésticas llevadas a cabo por los gobiernos. Por último, para 2015 y 2016 comenzaron a disminuir las actividades y acciones referidas a la seguridad humana.

Si se considera el periodo entre la primera década de los noventa y la primera década de los 2000, se observa que la propagación de las ideas, normas y políticas del enfoque de seguridad humana en la región latinoamericana siguió la típica curva en forma de S de las olas de difusión, un número pequeño de casos al inicio, una cantidad más importante en la mitad del periodo y una disminución al final de la curva (figura 1.2.).

Figura 1.2. Ola de difusión del enfoque de la seguridad humana en América Latina en forma de S



Fuente: PNUD e IIDH (2011b).

La evidencia sugiere que hasta 2016 la presencia y la concentración geográfica de ideas, normas y políticas de la seguridad humana en la región fue el resultado de un proceso de difusión de políticas regionales. Así, en 18 de los 19 países latinoamericanos se llevó a cabo alguna iniciativa vinculada con el enfoque de seguridad humana. En consecuencia, el factor geográfico jugó un papel preponderante. Las relaciones de vecindad territorial o proximidad geográfica contribuyeron a expandir el enfoque de seguridad humana a nivel regional.

Mecanismos de difusión

Una propiedad fundamental del proceso de difusión es la interdependencia entre actores (Graham, Shipan y Volden 2012; Gilardi 2012). Esta interdependencia puede tomar formas variadas, a las que se suele denominar mecanismos (Meseguer y Gilardi 2008, 2009; Graham, Shipan y Volden 2012; Maggetti y Gilardi 2015; Risse 2016).

Los mecanismos son el conjunto de declaraciones sistemáticas que operan bajo ciertas premisas elaboradas para explicar las asociaciones entre diversos eventos que vinculan a difusores y receptores de estas decisiones (Hedström y Swedberg 1998; Meseguer y Gilardi 2008; Gilardi 2012). La literatura distingue cuatro mecanismos de difusión para explicar cómo se propagan internacionalmente las ideas, normas o políticas, y por qué en unos países la transmisión es más efectiva que en otros: coerción, competencia, aprendizaje y emulación (Dobbin, Simmons y Garrett 2007; Meseguer y Gilardi 2008; Gilardi 2012).

Coerción

Los realistas consideran que la difusión ocurre por presiones externas, es decir, por parte de un actor dominante, como una potencia, un grupo de Estados, una organización intergubernamental o actores no estatales (Owen 2002). Así, en la escuela realista las nociones de poder adquieren un carácter central. En los estudios de difusión bajo la tradición realista, se entiende el poder como la capacidad de un actor de influir en el comportamiento de otro. En otras palabras, hay una relación vertical entre aquellos que ejercen el poder y aquellos sobre los cuales el poder es ejercido.

Un actor dominante o poderoso es aquel capaz de ejercer influencias verticales de arriba hacia abajo (Shipan y Volden 2008; Graham, Shipan y Volden 2012; Osorio 2015). Estas pueden tomar varias formas: amenazas o uso de la fuerza a través de una intervención militar directa, ayuda económica condicionada (Weyland 2009), incentivos o sanciones económicas (Kelley 2004b). Algunos autores argumentan que la coerción debe ser considerada un mecanismo de difusión, siempre y cuando se excluya el uso de la fuerza militar (Dobbin, Simmons y Garrett 2007; Weyland 2009). Tales opiniones analizan la presión ejercida sobre los actores, por ejemplo, la condicionalidad de préstamos o la ayuda como mecanismos coercitivos de difusión en una versión suave (Dobbin, Simmons y Garrett 2007), que relevaría “la vinculación con actores como los organismos internacionales, que [...] se encuentran presentes y pudieron haber ejercido un rol en el proceso de adopción” (Osorio 2014, 63).

Estas presiones externas o formas de coerción suave (*soft coercion*) ocurren mediante amenazas o promesas de ayuda a cambio de cierto tipo de políticas, para influir en los países más débiles (Dobbin, Simmons y Garrett 2007).

Competencia

La perspectiva neoliberal institucional considera que la difusión es consecuencia de la competencia entre Estados para atraer fuentes de financiamiento e inversión (Franzese y Hays 2006; Dobbin, Simmons y Garrett 2007; Meseguer y Gilardi 2008; Gilardi 2012, 2016). Al igual que en la coerción, el mecanismo de competencia se centra en elementos racionalistas en la difusión de ideas, normas y políticas. Para Meseguer y Gilardi (2008, 320), existe difusión por competencia cuando “los gobiernos que pelean por los mismos recursos adoptan las posiciones de sus rivales por temor a sufrir pérdidas económicas si se desvían de ellas”. Bajo esta percepción, algunos tipos de ideas, normas y políticas se difunden cuando los países compiten por recursos financieros o por mercados (Dobbin, Simmons y Garrett 2007; Gilardi 2012, 2014).

De esta manera, se entiende por mecanismo de competencia al proceso en el cual los decisores de un país anticipan o reaccionan al

comportamiento de otros países para atraer o retener recursos, por ejemplo, cuando dos gobiernos implementan políticas para reducir la huella de carbono y así atraer inversiones extranjeras.

A diferencia de la coerción, en la cual los incentivos operan en sentido vertical, en la competencia los incentivos funcionan de manera horizontal entre los actores involucrados. Ejemplos de este mecanismo se citan en los estudios de difusión por competición de tratados bilaterales de inversión (Simmons y Elkins 2004; Elkins, Guzmán y Simmons 2006), de prestaciones sociales (Volden 2002), liberalización en el sector de telecomunicaciones e industrias eléctricas (Levi-Faur 2003), y competencia tributaria internacional (Wasserfallen 2014). En estas investigaciones, el elemento clave es la competencia por recursos económicos o mercados; el elemento a considerar es utilitario, como los incentivos económicos. La competencia se produce cuando los decisores o el gobierno de un país deciden adoptar las mismas posiciones o políticas de un competidor para atraer inversiones, recursos o mantener mercados bajo una lógica racionalista de maximización de las ganancias (Dobbin, Simmons y Garrett 2007; Meseguer y Gilardi 2009; Gilardi 2012). Es decir, hay un uso utilitarista de las ideas, normas o políticas para lograr una ventaja (Wendt 1999).

Aprendizaje

Para las corrientes cognitivas, la difusión también puede ser producto del aprendizaje de los decisores o deberse a que los países aprenden de sus propias experiencias o de las experiencias de otros actores (Weyland 2005, 2006; Dobbin, Simmons y Garrett 2007; Gilardi 2012). En la misma línea, Meseguer y Gilardi (2008, 320) definen el mecanismo de aprendizaje como el “proceso por el cual la experiencia de los demás brinda información pertinente acerca de los resultados de una política determinada”. Los decisores pueden utilizar la experiencia de otros países para estimar las posibles consecuencias de un cambio de ideas, normas o políticas (Gilardi 2012). Por tanto, el elemento clave en el aprendizaje son las experiencias propias y las de otros actores, que los tomadores de decisión analizan al evaluar las consecuencias de adoptarlas.

Meseguer y Gilardi (2008, 323) anotan que “la experiencia de los demás representa una fuente gratuita de información respecto a qué funciona y qué no”. Esto puede indicar cierta similitud con el mecanismo de emulación. La diferencia está en que el aprendizaje no se produce cuando los tomadores de decisión se adaptan a los cambios de ideas, normas o políticas de otros, sino más bien cuando cambian sus creencias acerca de las causas y efectos de cierta decisión (Elkins y Simmons 2005; Dobbin, Simmons y Garrett 2007). Los decisores políticos fijan su atención en los países que consideran exitosos o en resultados que consideran positivos (Weyland 2005; Dobbin, Simmons y Garrett 2007; Gilardi 2012). De ahí que la adopción de una idea, norma o política en un país tiene mayor probabilidad si ha sido exitosa en otras partes (Maggetti y Gilardi 2015). Esto no quiere decir que los resultados de dicha adopción sean necesariamente exitosos o que la difusión esté restringida a resultados satisfactorios, ya que hay diferentes formas de éxito.

Emulación

Para el constructivismo, la difusión se deriva de una emulación social, “promoción normativa” (Weyland 2009, 398) o socialización (Finnemore y Sikkink 1998; Graham, Shipan y Volden 2012). Por ejemplo, el cambio valorativo de una conducta puede ser consecuencia de nuevas ideas, normas o principios adoptados por la comunidad internacional (Finnemore 1993) y que se propagan a través de la persuasión moral (Weyland 2009).

La emulación puede entenderse como el proceso mediante el cual las ideas, normas y políticas se difunden debido a sus propiedades construidas social y normativamente (Gilardi 2012). Para la visión constructivista, la clave para entender los procesos de difusión es comprender cómo las ideas y normas se vuelven socialmente aceptadas en los actores receptores.

Para Dobbin, Simmons y Garrett (2007, 453), la aceptación social de una iniciativa puede generarse de tres formas: primero, algunos países considerados “líderes” sirven de ejemplo para los gobiernos o decisores políticos. En segundo lugar, las comunidades epistémicas teorizan sobre los efectos de un problema y brindan argumentos a los hacedores de políticas para su posible adopción. En tercer lugar, los especialistas

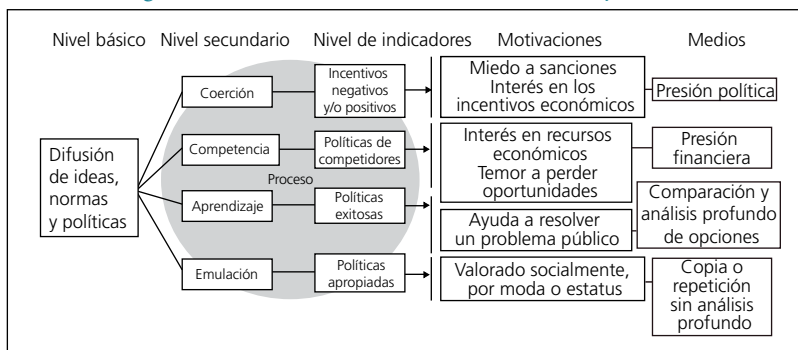
desarrollan argumentaciones coyunturales sobre la idoneidad de una iniciativa concreta, con base en las “similitudes percibidas entre los países”. Otra manera de lograr la aceptación social de una idea, norma o política es mediante las acciones de las organizaciones internacionales (Finnemore 1993; Barnett y Finnemore 2004; Kelley 2004a). Por ejemplo, Finnemore (1993, 592) argumenta que, en su rol de educador de normas (*teacher of norms*), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) cumple un papel como entidad promotora de agencias burocráticas científicas.

Wendt (1999) ofrece otro punto de vista. Desde una perspectiva constructivista convencional, aborda el tema de la difusión por medio de la internalización de normas. Para este autor, el interés es estudiar cómo los Estados aprenden unos de otros en sus interacciones. Desde esta visión, existen tres niveles secuenciales por los cuales un Estado puede adoptar una idea o una norma: inicialmente a través de la coerción, luego por interés propio y, por último, por la búsqueda de la legitimidad. La crítica que se le pudiera hacer a esta posición es que se entiende la difusión como un proceso escalonado y lineal, sin considerar la posibilidad de que diversas formas de interacción puedan operar simultáneamente.

En el ámbito de la internalización de normas, se destacan las investigaciones de Acharya (2004, 2009) sobre localización, quien entiende por localización el proceso por el cual los actores locales vinculan activamente las normas transnacionales con los órdenes normativos locales, para reinterpretarlas y transformarlas mediante el discurso. El resultado es adaptar la norma foránea a las identidades, creencias y prácticas locales.

La figura 1.3. resume los mecanismos de difusión más importantes que corresponden al realismo, liberalismo, cognitivismo y constructivismo: coerción, competencia, emulación y aprendizaje. Además, presenta los indicadores correspondientes, las motivaciones de los actores implicados y los medios empleados, para interpretar cómo estos pueden observarse empíricamente.

Figura 1.3. Mecanismos de difusión, motivaciones y medios



Fuente: elaboración con datos de Maggetti y Gilardi (2015); Osorio (2014, 2015, 2018).

Rol de las comunidades epistémicas en la difusión internacional

La propuesta de las comunidades epistémicas fue formulada hace más de veinte años y sigue “siendo un componente necesario para el aprendizaje dentro de un patrón más amplio de la difusión de políticas” (Haas 2015, 30). Este enfoque constituye una propuesta constructivista para estudiar el papel de las ideas en las relaciones internacionales. Provee un marco analítico útil para comprender las fuentes de poder o la influencia que puede tener un grupo de profesionales o especialistas en las instancias de decisión, a través de su autoridad experta legitimada en entornos políticos caracterizados por la incertidumbre y la complejidad.

La noción de las comunidades epistémicas se centra en el análisis de las ideas y los procesos por los cuales los Estados y otros actores políticos formulan y concilian sus intereses. Algunos trabajos argumentan que estas comunidades pueden estimular la transferencia de políticas al inducir cambios en los intereses del Estado (Haas 1992; Dolowitz y Marsh 2000; Dunlop 2009), y que esta influencia resulta en formas globales de políticas públicas (Dobbin, Simmons y Garrett 2007; Meseguer y Gilardi 2008). En consecuencia, constituyen una de las fuentes de manejo de información y transmisión de conocimientos en relación con un tema, e identificarlas es una importante dimensión del poder, ya que pueden impulsar nuevas ideas o innovaciones de política.

En este sentido, la perspectiva de las comunidades epistémicas puede asociarse con los patrones característicos del cambio de ideas vinculado a los mecanismos de difusión.

La definición estándar usada en las relaciones internacionales se refiere a una red de individuos que manejan conocimiento profesional y técnico, cuyos integrantes comparten una serie de principios, valores, intenciones y reglas de conducta, y tienen una manera particular de entender la realidad y hacer propuestas de política (Haas 1992, 2015; Antoniadis 2003; Dunlop 2013; Cross 2013). En el concepto original de 1992, las comunidades epistémicas están conformadas por grupos de expertos que comparten cuatro componentes: sólidos conocimientos especializados relacionados con un campo en particular (convicciones normativas); convencimientos alrededor de las relaciones de causalidad que originan un problema determinado y sus posibles efectos (creencias compartidas de causa-efecto); criterios de evaluación de los conocimientos en su ámbito de especialización e intereses (noción compartidas de validez), y prácticas asociadas a un problema o tema (alternativas de políticas) (Haas 1992; Adler y Haas 1992). Así, las comunidades epistémicas son grupos de profesionales con experticia reconocida, que generan conocimientos sobre un determinado tema y tienen capacidad de influir políticamente en las decisiones de un país. A pesar de haber sido formulada hace ya casi treinta años, esta propuesta sigue siendo una herramienta útil para comprender la difusión.

Las convicciones normativas de una comunidad epistémica están integradas por el conjunto de creencias y normas compartidos que sirven de base para guiar las acciones de sus miembros. La creencia compartida de relación causa-efecto es el marco interpretativo que, según los miembros de la comunidad epistémica, incide en las causas que generan ciertos problemas en un ámbito específico. Las nociones compartidas de validez están conformadas por los mecanismos de validación para sopesar y apreciar una información. Por último, las alternativas de políticas son el conjunto de prácticas y estrategias para abordar los problemas del área de competencia de la comunidad que, de ser aplicadas, beneficiarían a la sociedad (Haas 1992; Dunlop 2000). Es decir, una comunidad epistémica comparte una misma “visión sobre las políticas públicas que debieran adoptarse” (Hasenclever, Mayer y Rittberger 1999, 502).

Varios estudios han subrayado que las comunidades epistémicas pueden estimular la difusión de ideas y normas que han generado modelos de creciente semejanza global de políticas públicas (Dobbin, Simmons y Garrett 2007; Meseguer y Gilardi 2008; Stone 2008; Dunlop 2009; Haas 2015). De esta manera “las comunidades profesionales, incluidas las comunidades epistémicas, adquieren cada vez más importancia a través de una creciente transnacionalización en el contexto de la globalización” (Cross 2013, 3). Por ejemplo, para Hadjiisky, Pal y Walker (2017, 2), en la raíz de la transferencia de políticas está la noción de “un proceso de aprendizaje o de elaboración de lecciones, iniciado voluntariamente por los responsables de la formulación de políticas nacionales que buscan sus lecciones de las comunidades epistémicas y las organizaciones internacionales”.

Sin embargo, estas comunidades no monopolizan la difusión de ideas, normas y políticas, ya que otros actores tienen la posibilidad de propagarlas (Cross 2013). Estos son, por ejemplo, las redes promotoras (*advocacy networks*), los *think tanks*, las corporaciones multinacionales o los grupos de interés. No obstante, la importancia de las comunidades epistémicas radica en que manejan la información y generan conocimiento sobre temas particulares (Adler y Haas 1992; Dunlop 2013; Cross 2013; Haas 2015), lo que les permite convertirse en una especie de proveedores o exportadores de ideas, normas y políticas alrededor del mundo (Dunlop 2009; Dolowitz y Marsh 2000). Precisamente estas características, combinadas con la iniciativa política y la objetividad científica, diferencian a una comunidad epistémica de otros grupos, como una ONG, un grupo de interés o un grupo de coaliciones promotoras (Smirnova y Yachin 2015).

En este libro se considera que las comunidades epistémicas son los principales agentes para generar conocimiento sobre la seguridad humana y su difusión. Así, constituyen el espacio dinamizador de la difusión de ideas, normas y políticas, que pueden operar dentro de las instituciones de los Estados y de las organizaciones internacionales. Por ejemplo, Haas (2015, 29) argumenta que, con el tiempo, las ideas llegan a difundirse por las acciones de estas comunidades y el “reclutamiento de sus miembros por los Estados y las organizaciones internacionales”. De esta manera, el valor de la perspectiva de las comunidades epistémicas es que

contribuye a explicar cómo se difunden las ideas entre actores a través del manejo de información y generación de conocimientos.

Las ideas de seguridad humana son parte de una agenda temática en la que se inscriben determinados actores políticos y sociales. El conocimiento que generan las comunidades epistémicas interactúa con los responsables políticos y con el poder en general, por lo tanto, el análisis teórico de la influencia de las comunidades epistémicas considera la conexión entre el conocimiento, los intereses políticos y las relaciones de poder (Maldonado 2005; Cross 2013). En este libro se analizará la relación entre las ideas y el poder, para evidenciar el rol de los actores transnacionales al producir cambios en los países, y cómo se propagan las ideas desde el ámbito internacional a los sistemas políticos domésticos. También se observan las influencias de factores internos en un país. Es decir, se examina qué actores participan en la difusión de la seguridad humana, y se evalúa la formación de las comunidades epistémicas y cómo se vinculan con Costa Rica, Ecuador y las organizaciones internacionales, y su rol para difundir este tema.

Además, se identifica cómo ciertas ideas sobre seguridad humana lograron alinearse con determinados intereses (sociales, académicos y políticos) de corto y largo plazo para promulgar ideas, normas y políticas sobre seguridad humana en ambos países. Para ello, no solo se identifica a las comunidades epistémicas, sino también el rol que jugaron, en el proceso de difusión, determinados actores políticos: ministerios de Defensa, parlamentos, universidades, organizaciones internacionales, entre otros. Así, por ejemplo, se considera a las agencias del sistema de Naciones Unidas, en particular al PNUD, por el protagonismo que han tenido sus oficinas de representación en los dos países para impulsar proyectos de desarrollo con base en el enfoque de seguridad humana propuesto en 1994.

Como sugiere Cross (2013, 138), “las comunidades epistémicas no solo simplemente existen o no existen, sino que tienen diferentes grados de influencia”. Ello implica que una comunidad epistémica puede tener un desarrollo fuerte o débil en relación con otras o con otro tipo de actores, y también un cierto grado de influencia. No proliferan los trabajos que establecen indicadores para medir la influencia de una comunidad epistémica. Algunos analizan el rol influyente

de las comunidades epistémicas dependiendo de la fase política. Por ejemplo, el trabajo de Raustiala (1997) estudia las influencias de estas comunidades en las negociaciones y los debates iniciales para establecer agendas (*agenda setting*) en las discusiones sobre la Convención de Diversidad Biológica; no analizan la decisión en sí.

La literatura especializada establece algunos criterios para determinar cuándo una comunidad epistémica tiene más probabilidades de ser persuasiva, con base en las condiciones de alcance de la incertidumbre, la estructura de oportunidades políticas, la fase en el proceso de política, la construcción de coaliciones y la coherencia política. Con esta base, Cross (2013) propone cuatro elementos que permiten evaluar la influencia: la variación en la cohesión interna dentro de las comunidades epistémicas, el papel de la incertidumbre, la relación entre las comunidades epistémicas y los gobiernos, y la naturaleza del conocimiento.

La variación en la cohesión interna dentro de las comunidades epistémicas se refiere a las coaliciones o competencias que puede generar una comunidad de profesionales que produce conocimiento. Mientras más cohesionada esté, mayor será su nivel de influencia. Por tanto, el contexto en donde se desenvuelve importa, ya que indica “cuán altas son las barreras para que una comunidad epistémica tenga éxito, es decir, para alcanzar sus objetivos políticos” (Cross 2013, 148). Por ejemplo, si se presentan coaliciones entre grupos que promueven un tipo de conocimiento, estos tendrán más probabilidades de éxito que si diversas comunidades epistémicas presentan relaciones conflictivas o de competencias.

La incertidumbre es una condición significativa. Según diversos autores, el enfoque de estas comunidades constituye un marco analítico para comprender cómo se difunden las ideas en las instancias decisoras que enfrentan entornos políticos complejos caracterizados por la incertidumbre (Haas 1992; Zito 2001; Antoniades 2003; Dunlop 2009, 2013; Cross 2013). La propuesta de las comunidades epistémicas asume que los actores estatales son agentes que reducen la incertidumbre (Haas 1992). Zito (2001) encuentra que es más probable que las comunidades epistémicas sean más influyentes en las etapas iniciales de la formulación de políticas, cuando aún no se conocen los costos del cambio, las políticas existentes no están claras o cuando una crisis ha generado incertidumbre entre los decisores. La incertidumbre se relaciona con tener o

no certeza en torno a un tema nuevo o complejo. Según algunos autores (Haas 1992; Radaelli 1999; Zito 2001), donde hay menos incertidumbre es más probable que los decisores hayan recurrido al apoyo de redes de profesionales expertas. Así, la incertidumbre surge de momentos de crisis o de situaciones que presentan un problema complejo, en particular para los decisores (Haas 1992; Cross 2013).

La relación de una comunidad epistémica con los responsables de la toma de decisiones resulta fundamental en la evaluación de la influencia de una comunidad epistémica (Haas 1992; Drake y Nicolaïdis 1992; Cross 2013). Un aspecto para considerar el grado de influencia fuerte o débil de una comunidad epistémica es la facilidad de acceso que tiene a los decisores de un país.

Un último aspecto a tener en cuenta es si los objetivos de la política de la comunidad epistémica están más o menos en línea con las normas existentes. De acuerdo con Cross (2013, 145), “el argumento es que quienes toman las decisiones buscan soluciones que resuelvan problemas sin ser demasiado disruptivos”. Por tanto, en el grado de influencia de una comunidad epistémica es importante considerar la sintonía entre las propuestas presentadas por esta, y las reglas y pautas existentes.

En resumen, la propuesta de las comunidades epistémicas permite analizar el proceso de creación de conocimiento acerca de ideas, normas y políticas sobre seguridad humana, y también cómo interactúan estas con el Estado y con las organizaciones internacionales, mediante los mecanismos de difusión. Por tanto, no se trata solo de determinar si existe o no una comunidad epistémica sobre seguridad humana. Se busca entender los diferentes grados de influencia que tienen diversas comunidades epistémicas (sobre seguridad humana u otros temas) para difundir o resistir ideas, normas o políticas sobre seguridad humana en los países seleccionados.

Capítulo 2

Nociones de seguridad humana difundidas en Costa Rica y Ecuador

Los conceptos sobre la seguridad humana abarcan la respuesta frente a una variedad de amenazas. Estas incluyen pobreza y desnutrición, pasando por peligros ambientales y desempleo, e incluso delincuencia y violencia intrafamiliar. Dado que es complicado definir la seguridad humana, a continuación, se presenta una perspectiva general de cómo se entiende en Costa Rica y Ecuador, mediante la metodología de la cartografía conceptual. Con ello, se busca desplegar una guía práctica para comprender cómo los actores entienden el significado de la seguridad humana en toda su magnitud, con base en la noción, categorización, caracterización, diferenciación, subdivisión, vinculación y ejemplificación del término, e identificar las diferencias que existen entre ambos países.

La comprensión de la seguridad humana en Costa Rica

En este país, diversos actores nacionales e internacionales han empleado el discurso de la seguridad humana. En términos generales, los actores involucrados con este tema lo entienden como un enfoque de seguridad cuyo objeto referente es el ser humano, y se centra en las necesidades del individuo en su sentido más amplio.

Costa Rica tiene una historia relevante, caracterizada por la promoción de los derechos humanos y las garantías sociales (Brysk 2009; Alpízar 2011; Cascante et al. 2016). De hecho, antes de que se adoptara la

Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948, en este país ya se daban los pasos para mejorar las condiciones de vida de las personas. Alpízar (2011, 22) argumenta que “los derechos humanos en Costa Rica estuvieron presentes desde el siglo XIX gracias a la activa participación de sectores organizados”. Para Brysk (2009), la promoción que hace Costa Rica a nivel internacional de los derechos humanos proyecta sus valores democráticos. Así pues, “la reconstrucción del interés nacional a través de la sociedad civil, las normas internacionales y las iniciativas de liderazgo han ampliado la oportunidad estructural marginal de Costa Rica para crear un nicho internacional” en la protección de los derechos humanos. Estas oportunidades de reconocimiento para un Estado pequeño se fundamentan en la identidad e imagen de Costa Rica de “buen samaritano mundial” (Brysk 2009, 95).

Costa Rica suele referirse a sí mismo como un país de paz y respetuoso de los derechos humanos, cuya política causa admiración por parte de otros Estados (Mideplan 2006). La proyección de la política exterior costarricense en el escenario internacional ha sido tradicionalmente mayor de lo que podría esperarse de un Estado pequeño con reducidas capacidades materiales y recursos de seguridad. De acuerdo con los hacedores de política de Costa Rica, el origen de esa influencia es su

trayectoria como país respetuoso de los derechos humanos, ampliamente reconocida en la comunidad internacional, como lo pone en evidencia la selección de Costa Rica como sede de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el rol protagónico de Costa Rica en la negociación y adopción del Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura y la designación de dos costarricenses en posiciones clave en la Corte Penal Internacional: una Jueza y el Presidente de la Asamblea de Estados Parte, entre otros (Mideplan 2006, 101).

De esa manera, las fuentes de poder suave (*soft power*) de Costa Rica se basan en su autoridad moral para promover y proteger los derechos humanos (Méndez-Coto 2015). Pragmáticamente, ello implica tener una ventaja comparativa y garantías de una seguridad a largo plazo en el sistema internacional.

En lo externo, la política costarricense se ha caracterizado por promover de manera multilateral los derechos humanos, el desarrollo humano

y la seguridad humana. En este sentido, las acciones de política exterior de Costa Rica han estado apegadas a valores tradicionales de paz, democracia, desarme y derechos humanos (Gobierno de Costa Rica 2015). Esto se refleja en la cantidad de tratados de derechos humanos ratificados por ese país, y en la participación en diversos organismos del sistema de Naciones Unidas relacionados con los derechos humanos, como el Consejo de Derechos Humanos de la ONU y en la anterior Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, entre otros. Además, Costa Rica fue uno de los miembros fundadores del régimen universal de derechos humanos y ayudó a generar principios, normas e instituciones claves en este campo (Brysk 2009). Su diplomacia activa dentro de los organismos internacionales y los diversos altos cargos ocupados en esta área corroboran ese reconocimiento internacional. En lo interno, el país ha desarrollado un conjunto de normas jurídicas y políticas sobre protección de los migrantes, de las mujeres, de la niñez, entre otros. Si bien estos instrumentos no fueron inicialmente motivados por el concepto de seguridad humana, se han aplicado para ejecutarla y operativizarla.

Costa Rica ha configurado una identidad de Estado pequeño que promueve los derechos humanos y las garantías sociales. Como demuestra Brysk (2009, 113), los valores de derechos humanos se han incorporado en la identidad nacional de este país mediante “la internalización del interés nacional siguiendo una lógica constructivista de normas”, guiado por valores democráticos, derechos humanos y paz. No es de extrañar un cierto activismo en el discurso referido a la seguridad humana, que, en la práctica, se evidencia en la adopción de variados instrumentos jurídicos y de política pública. Muchos de los trabajos y proyectos que se ejecutaban en Costa Rica, incluso antes de que se propusiera el enfoque de seguridad humana, ya contaban con una perspectiva integral centrada en el ser humano y con especial preocupación por los grupos vulnerables.

Este uso discursivo de la seguridad humana se dio en un contexto de nación caracterizada por una semblanza particular que la diferenciaba del resto de los vecinos de la región. Costa Rica tiene una tradición relevante en la promoción de las garantías sociales (Cascante et al. 2016; Alpízar 2011). El Estado, bajo el gobierno de José Figueres, abolió el Ejército en 1948. Por ello, en este país se ha difundido el enfoque de

seguridad centrado en el ser humano, ya que esto se vincula a la larga tradición democrática de un país sin Fuerzas Armadas y, por tanto, coloca el acento en las necesidades de las personas.

A pesar de que la propuesta de seguridad humana tiene algunas décadas, sigue siendo un concepto elusivo para muchos actores, y Costa Rica no ha sido la excepción. La seguridad humana es un término que no todos los actores costarricenses entienden de igual forma, pues se trata de un recurso discursivo al que apelan diversos sectores, como la academia, los organismos internacionales, los políticos o el gobierno. El término se entiende desde diversas perspectivas. Por ejemplo, existen ciertas discrepancias en cuanto al alcance de la noción de seguridad humana y de cómo acercarse a esa realidad. Dependiendo de cómo se la construya, de cuáles elementos se propongan y qué aplicación se dé al enfoque, puede ser útil o no.

La noción que tienen algunos actores costarricenses vinculados a la academia y a las oficinas nacionales de las agencias de Naciones Unidas calza muy bien con la definición propuesta por el PNUD. Para un asesor de gestión programática de la Oficina Ejecutora del Programa de Prevención de la Violencia y Promoción de la Inclusión Social, programa que llevan adelante el Ministerio de Justicia y Paz y el Banco Interamericano de Desarrollo (Randall Brenes, entrevista, San José, 3 de noviembre de 2016), el país centroamericano ha sido constante en materia de discusión de derechos humanos, la promoción de los instrumentos y las discusiones de la aprobación de todo el sistema de protección de derechos humanos, tanto a nivel universal como regional. Por esta razón, en Costa Rica, algunos académicos, consultores y funcionarios de organismos internacionales y regionales asocian la seguridad humana con temas de derechos humanos, desarrollo humano, justicia, paz, entre otros, lo cual encuadra dentro de la definición internacional propuesta por el PNUD, el conjunto de derechos (libertades individuales y colectivas) que tienen las personas y que se interrelacionan entre sí. Se asocia con el acceso a la cobertura de necesidades básicas para que las personas puedan desarrollar sus capacidades y aprovechar las oportunidades que les brinda el Estado.

La seguridad humana va más allá de la prevención del delito o la ausencia de guerras. Costa Rica la ha aceptado y promovido porque la

concibe como un concepto y un enfoque que calza naturalmente con sus propias líneas de política nacional e internacional. Diversos actores, como la directora ejecutiva honoraria del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y expresidenta y miembro del equipo del UNTFHS (entrevista, San José, 16 de noviembre de 2016), y el director ejecutivo del IIDH (entrevista, San José, 24 de noviembre de 2016), tienen la creencia de que la noción de seguridad humana es consustancial a la idiosincrasia e identidad de los costarricenses. Además, es entendida como una serie de principios; es decir, se concibe como una forma para que el Estado se organice y sirva de guía o método de desarrollo y evaluación de políticas públicas para atender las necesidades de la población. Otros, como el consultor de la Oficina Ejecutora del Programa de Prevención de la Violencia y Promoción de la Inclusión Social (entrevista, San José, 8 de noviembre de 2016), entienden la seguridad humana como un concepto que todavía está en proceso de construcción. Hay una confusión generalizada en relación con lo que se entiende por nociones de seguridad humana y su concepto específico.

El enfoque o noción de seguridad humana expone una mirada de la seguridad centrada en los seres humanos bajo los principios de integralidad y multidimensionalidad. Esto último implica la idea de que no se puede perseguir una dimensión aislada de seguridad sin que se afecte a las otras dimensiones (Rodríguez Alcázar 2005). En el caso del concepto de seguridad humana, no hay una representación única pues esta puede tener tres enfoques: multidimensional, amplio y restringido.

De acuerdo con la oficial del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD Costa Rica) y coordinadora de uno de los proyectos referidos a la temática (entrevista, San José, 4 de noviembre de 2016), conceptualizar la seguridad humana causaba mucha polémica y desacuerdos entre los actores nacionales. Por ello, se decidió que era más fácil partir del enfoque y no del concepto, ya que de esta manera está más claramente definido, pues tiene principios, estructura y se puede aplicar. Además, hay sectores costarricenses vinculados al gobierno que han seguido asociando a la seguridad humana con su visión restringida, es decir, con el enfoque libre de violencia. La directora ejecutiva honoraria del IIDH y expresidenta y miembro del equipo del UNTFHS (entrevista, San José, 16 de noviembre de 2016) puntualizó que ciertos

decisiones costarricenses relacionan la seguridad humana con la seguridad ciudadana, lo cual fue validado por el director ejecutivo del IIDH.

En Costa Rica, la seguridad humana ha sido considerada “uno de los intentos más ambiciosos por replantear el concepto de seguridad, después de la Guerra Fría” (PNUD 2006, 30), pasando de una seguridad centrada en el Estado a una seguridad enfocada en los seres humanos. En otras palabras, este nuevo enfoque de seguridad humana implica una “reconceptualización del concepto de seguridad, el cual ya no se fundamenta en las nociones de soberanía, territorialidad y poderío militar –que fueron tradicionales–, sino en lograr la libertad para vivir sin temor y sin miseria” (PNUD e IIDH 2011a, 15). Este replanteamiento proyecta un alcance mayor a la concepción clásica de seguridad que replican los actores subnacionales. En cuanto al elemento de la categorización, la seguridad humana, como subtipo, puede ubicarse en la clase de seguridad entendida en sentido amplio.

Respecto a las características, la noción de seguridad humana, tal y como fue adoptada en Costa Rica, comparte muchos de los distintivos propuestos por la definición internacional del PNUD en 1994. El ente intergubernamental pudo haber actuado como una especie de “educador de normas”, al facilitar la enseñanza del enfoque de seguridad humana. El interés y la persistencia del PNUD en promover su iniciativa original han guiado los esfuerzos de promoción del enfoque de seguridad humana en su versión amplia. Así, todas las fuentes entrevistadas en Costa Rica perciben a la seguridad humana como una visión integral o integrada, con un enfoque multidimensional, y reconocen la importancia de la participación variada de los individuos, y la necesidad del empoderamiento y protección de los derechos de las personas y grupos más vulnerables.

Una de las características fundamentales que da forma a la seguridad antropocéntrica es el ser humano como referente. Esta característica se ratifica en todas las estrategias, políticas e instrumentos de planificación que desarrollan el enfoque de seguridad humana. Así, el IIDH (s.f., 14) reconoce, en su marco estratégico 2015-2020, que los derechos humanos se vinculan “con la doctrina de la seguridad humana que sostiene la necesidad de concebir al ser humano como centro y parámetro de la acción estatal, buscando que este viva con dignidad, libre del miedo y

de las necesidades”. Igualmente, en el documento *Memoria del Taller Seguridad Humana en América Latina*, coordinado por la oficina del PNUD en Costa Rica y el IIDH, se establece que uno de los rasgos principales del término es que está orientado a proteger a las personas (PNUD e IIDH 2011c). Por lo tanto, resulta fundamental considerar “las condiciones que amenazan la supervivencia, los medios de vida y la dignidad de estas” (PNUD e IIDH 2011a, 23).

Además, la seguridad humana sigue manteniendo su característica de visión integral, distinguida por una perspectiva holística. De esta forma, “la seguridad humana implica enfoques integrales que enfatizan en la necesidad de respuestas comprensivas y multisectoriales, con el fin de articular las agendas que se relacionan con seguridad, desarrollo y derechos humanos” (PNUD e IIDH 2011a, 24). Esto implica una diversidad de factores interrelacionados, que no pueden ser abordados de manera parcial o aislada.

Según Thompson y Antezana (2011, 138), dos de los promotores del enfoque en Costa Rica, la orientación integradora de la seguridad humana articula “diferentes rutas relacionadas con la vigencia de los derechos humanos y una visión más integral del desarrollo, que giran en torno a la dignidad de la persona”. Se la relaciona con una agenda multidisciplinaria, por la complejidad de los problemas que enfrenta, y se la analiza no solo en sus diversas dimensiones, sino en la conexión de unas con otras. De este modo, es posible vincular temas como desarrollo humano, derechos humanos, paz, seguridad ciudadana, entre otros, bajo una perspectiva de inclusión, interrelación y complementariedad.

El enfoque de la seguridad humana que se ha difundido en Costa Rica es reconocido por su carácter multidimensional. Por ejemplo, en el informe preparado por actores subnacionales a pedido del PNUD y del IIDH (2011a, 23) se reafirma esta característica:

La seguridad humana se basa en la comprensión multisectorial de las inseguridades. En consecuencia, además de la seguridad nacional, la seguridad humana implica la comprensión de una gama amplia de amenazas y de sus diferentes posibles causas relacionadas con la economía, la alimentación, la salud, el medio ambiente, la seguridad

personal, comunitaria y política. Estas son las siete dimensiones de la seguridad humana a las cuales hizo referencia el Informe de Desarrollo Humano de 1994.

En la misma línea, el director del IIDH (entrevista, San José, 24 de noviembre de 2016) considera que “una intervención es más exitosa si abarca cuantas más dimensiones de la seguridad humana”, como la ambiental, alimentaria, ciudadana y personal. Esto se refleja en el marco estratégico de este organismo, cuando reconoce a la seguridad humana como multisectorial: económica, alimentaria, de la salud, ambiental, personal, comunitaria y política (IIDH s.f.).

Asimismo, cuando se habla de seguridad humana, se mantiene el discurso de protección de derechos y empoderamiento de las personas, como lo estableció la Comisión de Seguridad Humana. Los Estados, organizaciones internacionales y demás entes, tanto públicos como privados, establecen las medidas de protección de los individuos. Mientras tanto, las estrategias de empoderamiento, bajo una visión de abajo hacia arriba, permiten a las personas desarrollar todo su potencial para responder efectivamente ante situaciones de riesgo. El primer informe de desarrollo humano de Costa Rica, elaborado por actores nacionales, reconoce que

el logro de la seguridad humana [...] requiere no solo de estrategias de protección, con el fin de resguardar a las personas de las amenazas que les acechan, sino también, de estrategias de empoderamiento para permitir que ellas desarrollen su resistencia a condiciones adversas y su capacidad para movilizar los recursos de protección a su disposición (PNUD 2006, 32).

Como es lógico, los actores costarricenses contratados por organizaciones internacionales, como la ONU o la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), reproducen el discurso sobre protección y empoderamiento a través del enfoque de seguridad humana. Los actores costarricenses consideran a este discurso “un primer requisito para la transversalización del enfoque de seguridad humana” en las políticas (Jager y Vargas 2016, 35).

En Costa Rica se considera que la seguridad humana, además de incluir la protección de los derechos individuales, contempla la consecución de poder e independencia de las personas para mejorar su situación, de acuerdo con el discurso del PNUD. Algunos actores, como una consultora de la OIM (entrevista, Quito, 28 de septiembre de 2016), oficiales del Fondo de Población de las Naciones Unidas (FPNU) (entrevista, San José, 7 y 22 de noviembre de 2016) y el director ejecutivo del IIDH (entrevista, San José, 24 de noviembre de 2016), comparten la idea de que aplicar el enfoque de seguridad humana es, en gran parte, el resultado de un marco normativo establecido por Naciones Unidas, con dos pilares que van de la mano y que se refuerzan mutuamente: la protección y el empoderamiento.

De este modo, se aprecia la influencia de factores ideacionales provenientes de la estructura, concretamente de normas establecidas por el PNUD, sobre el alcance y características de la seguridad humana. Un ejemplo es el “Programa conjunto para mejorar la seguridad humana de migrantes temporales ngäbe y buglé en Costa Rica y Panamá”, diseñado e implementado en 2016 por las oficinas nacionales de agencias de Naciones Unidas en ambos países y la OIM en Costa Rica. Los ngäbe y los buglé son grupos indígenas nativos de Panamá considerados vulnerables, ya que más del 90 % vive en condiciones de pobreza extrema (OIM 2017). El objetivo de este proyecto fue mejorar la seguridad humana de la población indígena migrante que cruza la frontera hacia Costa Rica para trabajar en plantaciones de café. Bajo una visión integral e interinstitucional, se diseñaron acciones y estrategias de protección y empoderamiento.

En cuanto a diferenciar la noción de seguridad humana de otros conceptos, en Costa Rica hay una creencia generalizada de que esta no se opone a concepciones como los derechos humanos o el desarrollo humano, sino que los complementa. Sin embargo, en ciertas fuentes consultadas, algunos actores domésticos e internacionales (como las comunidades de derechos humanos y algunas agencias de Naciones Unidas) perciben que el discurso de la seguridad humana compite con otras nociones y conceptualizaciones al referirse al bienestar del individuo. En este sentido, según un representante del PNUD Costa Rica (entrevista, San José, 4 de noviembre de 2016), algunos funcionarios de otras oficinas de Naciones

Unidas que se identifican con los grupos de derechos humanos han pedido usar este enfoque y dejar de lado los de desarrollo humano y seguridad humana. De acuerdo con esta opinión, la comunidad de derechos humanos es particularmente crítica con la seguridad humana, criterio que fue validado ante uno de los miembros de dicha comunidad (entrevista, San José, 1 de noviembre de 2016). Las resistencias se fundamentan en la competencia por los recursos financieros limitados que otorga la cooperación internacional o por la visibilidad en el discurso político. Además, hay un extremo dentro del movimiento de derechos humanos en Costa Rica que percibe que la seguridad humana instrumentaliza los derechos humanos y les otorga un lugar secundario.

En relación con la subdivisión de la noción de seguridad humana, si bien la mayoría de los actores la entienden en su sentido más amplio, los datos arrojan que algunos sectores prefieren trabajar con la versión restringida de la seguridad humana, es decir, con la seguridad ciudadana. Por mencionar un caso, el Consejo Nacional de Rectores, un ente privado encargado de coordinar estrategias y propuestas en materia de educación superior, estableció en su vigésimo primer informe que una de las aspiraciones del país era lograr un entorno de seguridad humana propicio para que toda la población aproveche las oportunidades y desarrolle sus capacidades creativas y participativas. Se hace la salvedad de que, debido a la amplitud del concepto, la seguridad humana se abordaría desde una dimensión específica: la seguridad ciudadana, esto es, la seguridad del individuo en relación con el delito (Gobierno de Costa Rica 2015, 78).

En Costa Rica, se relaciona a la seguridad humana principalmente con los derechos humanos y el desarrollo humano. Por ejemplo, actores provenientes de las organizaciones internacionales y la academia consideran a la seguridad humana una noción con base en derechos, que funciona como puente entre derechos humanos y el desarrollo humano. Es decir, ambos otorgan contenido a la seguridad humana, que está interrelacionada con las “condiciones básicas y garantías mínimas para el desarrollo humano” (PNUD 2006, 32). De igual forma, la seguridad humana en este país se vincula con los temas de medio ambiente, salud y género, entre otros.

El *Informe Nacional de Desarrollo Humano de Costa Rica de 2005* (PNUD 2006), elaborado por la oficina del PNUD de este país con la

colaboración de agentes locales, es un ejemplo de cómo ven los actores costarricenses la aplicación de la seguridad humana. Este es quizás uno de los primeros documentos que vinculan a la seguridad humana con la seguridad ciudadana y los derechos humanos. Considera a la seguridad humana como un atributo del desarrollo humano; es decir, la seguridad de “saber que las oportunidades [...] provistas [por el desarrollo humano] cuentan con una alta probabilidad de no desaparecer súbitamente” (31). Según uno de los académicos que participó en la elaboración del documento, algunos miembros del equipo a cargo estaban a favor de la visión integral de la seguridad humana, “aprovechando los insumos que se habían desarrollado desde el PNUD” (entrevista, San José, 3 de noviembre de 2016). Sin embargo, en el informe imperó la visión restringida de la seguridad humana, debido a “la utilidad analítica y práctica del concepto de seguridad ciudadana” (PNUD 2006, 35).

Otro instrumento relevante es el ya mencionado “Programa conjunto para mejorar la seguridad humana de migrantes temporales ngäbe y buglé” en Costa Rica y Panamá, de 2016. Este fue financiado por el Fondo Fiduciario de Naciones Unidas para la Seguridad Humana. La OIM, el FPNU, el PNUD y Unicef fueron las agencias ejecutoras. El objetivo fue mejorar la seguridad humana de la población indígena migrante, mediante acciones de protección y empoderamiento, bajo una visión integral e interinstitucional. Este programa está orientado al enfoque amplio de la seguridad humana, y por ello atiende áreas tan diversas como salud, educación, reproducción sexual, migración, infancia, derechos laborales, alimentación, entre otras.

Se puede citar también el proyecto regional conjunto entre el PNUD y el IIDH “Desarrollo y promoción del concepto de seguridad humana en América Latina”, financiado por el Fondo Fiduciario de Naciones Unidas e implementado entre 2010 y 2012 (IIDH 2010). Aunque es un programa de alcance regional, múltiples actores costarricenses participaron en su elaboración e implementación. De este, se derivaron algunos estudios para analizar la noción de seguridad humana en la región y actividades para difundirla, como talleres, seminarios y cursos de capacitación. Entre los resultados se puede mencionar el *Enfoque de la seguridad humana desde tres estudios de caso (Colombia, Guatemala y Perú)* (2011), el *Inventario de iniciativa relacionada con la seguridad humana en América Latina* (2011)

y *La seguridad humana en las agendas de las organizaciones multilaterales y los mecanismos de integración en América Latina y el Caribe* (2012). Estos estudios se realizaron bajo una perspectiva integral y multidimensional, de acuerdo con el enfoque amplio de la seguridad humana.

Otro mecanismo de política pública es la Política integral y sostenible de seguridad ciudadana y promoción de la paz social, mejor conocida como Polsepaz (2010). Si bien está dirigida a guiar la actuación del Estado en materia de seguridad ciudadana, se establecen diversas estrategias para fomentar el desarrollo humano y una cultura de paz social. Por ejemplo, se realizaron acciones concertadas entre los organismos implicados para la detección temprana y el tratamiento integral de conductas consideradas de peligro potencial en los ámbitos intrafamiliar, escolar y comunitario (PNUD 2010). Aunque no se refiere de manera explícita al enfoque de seguridad humana, es un instrumento de política pública identificado por algunas de las fuentes como un ejemplo de la visión integral de esta. Sin embargo, al ser un instrumento de política dirigido a orientar la actuación del Estado costarricense en materia de seguridad ciudadana, se la concibe desde su visión restringida.

También se pueden indicar algunas acciones particulares vinculadas a la noción de seguridad humana. A modo de ejemplo, la jurisprudencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica se refiere a este enfoque sin entrar en mayores detalles al conceptualizarla o interpretarla. Otro ejemplo es la iniciativa del Parque La Libertad, una propuesta de 2008 del Ministerio de Cultura y Juventud para desarrollar un espacio público autosustentable y generador de inclusión social; varios actores sociales asociaban dicha propuesta al enfoque de seguridad humana.

En resumen, el concepto de seguridad humana es valorado socialmente en Costa Rica. Por su historia e identidad, el país tiene una diplomacia proactiva en temas de paz y de seguridad y ha promovido el avance de los derechos humanos. En este país, la seguridad humana impactó en la agenda pública por ser afín a otras normas, especialmente aquellas sobre derechos humanos y resolución de conflictos, imbuidas en la identidad nacional costarricense. En la medida en que el enfoque de seguridad humana era compatible con normas previas, hubo más posibilidades de que tuviera impacto. De esta manera, la identidad de

Costa Rica ayudó a que la propuesta de seguridad humana fuera recibida y adoptada de manera más natural y congruente con sus políticas públicas, con la línea discursiva oficial internacional y con algunas de sus visiones internas sobre protección y garantías a los individuos.

No obstante, no hay un consenso entre las diversas conceptualizaciones de la seguridad humana. Algunos actores la entienden en su versión amplia, esto es, la ausencia de necesidades, y conceden una gran importancia a las estrategias de protección de derechos y empoderamiento de las poblaciones. Otros sectores la visualizan en su versión restringida, es decir, seguridad enfocada a evitar la violencia hacia el individuo o garantizar la libertad de vivir sin miedo a través de la seguridad ciudadana.

La comprensión de la seguridad humana en Ecuador

En el país andino, desde inicios de 2000, se ha evidenciado un uso discursivo de la seguridad humana, que ha atravesado por varias fases. En cada etapa, diversos actores han promovido este concepto, entre los cuales se encuentra un sector particular, Fuerzas Armadas, que no está presente en el caso anterior. Los sectores académico y militar ya planteaban un cambio en el concepto de seguridad mucho antes de que se adoptara el enfoque de seguridad humana en la Constitución vigente. Esto se reflejó en las mesas de discusión cívico-militar de las políticas de defensa nacional, que dieron como resultado los libros blancos de la Defensa de 2002 y 2006, y en la formulación del Plan Ecuador para la frontera norte en 2007.

Además de las menciones explícitas a la seguridad humana en la Carta Magna, en el periodo 2008-2011, variados mecanismos de política pública se refieren a este enfoque. A partir de 2014, debido a lo difuso del concepto y a los problemas para ejecutarlo, los actores políticos comenzaron a abandonar la definición del término, y el concepto fue sustituido por el de seguridad integral. De manera general, la noción de la seguridad humana pasó por tres fases en el Ecuador entre 2001, cuando fue introducida, hasta 2016: de 2001 a 2007, de 2007 a 2008, y de 2008 a 2016.

Primera fase: elaboración de los libros blancos de la Defensa Nacional (2001-2007)

Entre 2001 y 2007 tomaron lugar las discusiones que dieron fundamento al *Libro Blanco del Ecuador*, en el año 2002, y a su actualización, en 2006. En estos debates se trataron los cambios conceptuales sobre el alcance de la seguridad que ocurrían a nivel nacional y regional. En dicho instrumento se especificaba la política de la Defensa del Ecuador y se reconceptualizaba la definición de seguridad. Este documento reconocía que las nuevas concepciones de seguridad humana tienen como meta proteger al ser humano, con fundamento para la gobernabilidad y el desarrollo; aplicar de manera correcta e integral sus preceptos y contenidos, y asegurar la estabilidad y la paz interna y externa (Ministerio de Defensa Nacional 2002, sec. “La seguridad nacional”).

Si bien no establecía el concepto de seguridad humana, se seguía la propuesta planteada por el PNUD en 1994, aunque se mantenían los vínculos con la seguridad centrada en el Estado. Por ejemplo, el terrorismo, considerado un riesgo y una amenaza para la seguridad internacional (Consejo de Seguridad de la ONU 2001), constituía también “un delito contra la paz y seguridad humana” (Ministerio de Defensa Nacional 2002, sec. “En la lucha contra el terrorismo”). Igualmente, la seguridad hemisférica, con los Estados como objetos referentes de seguridad, se supeditaba a la seguridad humana. Se reconocía que la seguridad cooperativa debía entenderse como un sistema para prevenir y contener conflictos, pues impulsa la cooperación con organismos internacionales; fortalece la cooperación interinstitucional, las medidas de fomento de la confianza mutua y las relaciones entre civiles y militares; respeta el derecho soberano de cada Estado para administrar su sistema de defensa nacional, y fortalece la seguridad hemisférica. Así, se debe configurar un renovado sistema de seguridad continental, que se oriente hacia una participación democrática y solidaria de todos los Estados, y se centre en la seguridad humana y su prosperidad (Ministerio de Defensa Nacional 2002, sec. “En la seguridad regional”).

El *Libro Blanco del Ecuador* (2002) fue el primer instrumento de política nacional que se hizo eco de la tendencia mundial de ampliar el alcance de la seguridad, con el objetivo de superar las lógicas de la

seguridad estadocéntrica. Para un académico experto en el tema de seguridad humana, el momento más significativo para el Ecuador fue cuando se escribió este documento (entrevista, San José, 16 de noviembre de 2016).

En este sentido, según uno de los principales proponentes del *Libro Blanco del Ecuador*, en ese entonces subsecretario de Defensa Nacional, conceptualmente el Ecuador no estaba orientándose hacia una seguridad estatal con base en la fuerza, sino más bien hacia una seguridad con base en el individuo y en la sociedad. “Hay una visión antropocéntrica que refleja una gran influencia de seguridad humana” (entrevista, Quito, 9 de septiembre 2003). Así, el Ecuador introdujo en su *Libro Blanco de la Defensa* nuevas aproximaciones a la seguridad humana. Este texto se actualizó en 2006, y, nuevamente, se evidenció la intención de ampliar el concepto tradicional. En este instrumento se retoma la concepción de la seguridad nacional multidimensional de la Organización de Estados Americanos (OEA), al reconocer que se priorizaba la seguridad humana (Ministerio de Defensa Nacional 2006).

Segunda fase: Asamblea Constituyente de Ecuador (2007-2008)

La segunda fase de la noción de la seguridad humana puede ubicarse a partir de las discusiones que se generaron en la Asamblea Constituyente (2007-2008) para aprobar la Constitución de la República del Ecuador, en 2008. En 2007 llegó a la presidencia Rafael Correa, considerado un *outsider* de la política ecuatoriana y quien recogía “sentimientos antipartidistas y antineoliberales” (De la Torre 2013, 28). Una de sus promesas de campaña fue llamar a una Asamblea Constituyente, la cual se llevó a cabo entre 2007 y 2008. El objetivo anunciado de este proceso fue refundar la República en los ámbitos político e institucional, mediante un nuevo texto constitucional, con nuevas visiones y conceptos. Este contrato social reflejó una crítica a los paradigmas tradicionales. Su intención fue romper con viejas nociones de organización del Estado, incluidas las perspectivas de seguridad clásica.

Fueron bienvenidos conceptos novedosos que representaban un rompimiento con el pasado, aunque ello supusiera una confusión terminológica. De este modo, surgieron temas como seguridad humana,

seguridad integral, seguridad ciudadana, que, si bien representaban ideas útiles para centrar los objetivos de la seguridad en el individuo, no fueron debidamente conceptualizados. Por ejemplo, en la Constitución de 2008 se abordan la seguridad integral y la humana desde un punto de vista restringido. Ambas son consideradas derechos de los individuos, y el Estado es el llamado a garantizarlas en un ambiente de convivencia pacífica y cultura de paz (Constitución del Ecuador 2008). Sin embargo, no se establece una distinción clara entre una y otra definición, por lo que resultan confusas e incompletas.

La propuesta de articulado sobre la seguridad humana fue dominio y competencia de la mesa 7 de la Asamblea Constituyente, encargada del Régimen de Desarrollo. No obstante, según consta en las actas de la mesa, se observa que no hubo un conocimiento extenso sobre el enfoque de seguridad humana y menos aún un debate profundo acerca de su alcance. En la Asamblea Constituyente de Montecristi se invitó a diversos actores sociales a presentar iniciativas: desde agrupaciones de la sociedad civil (gremios, intelectuales, expertos nacionales e internacionales) hasta instituciones del Estado y del sector privado. De tal manera, los constituyentes de la mesa 7 recibieron numerosas propuestas, de origen diverso, durante la etapa de discusión de los textos constitucionales. Para la académica Bertha García (2008), experta en temas de seguridad y relaciones cívico-militares, las propuestas de seguridad humana vinieron de las cúpulas de las Fuerzas Armadas y del sector policial, aunque con alcances y significados distintos.

Desde noviembre de 2007 hasta octubre de 2008, periodo de sesión de la Asamblea Constituyente, se plantearon diversas propuestas vinculadas con la seguridad humana: desarrollo humano, vida digna, seguridad ciudadana, seguridad alimentaria y seguridad social. Sin embargo, en un inicio y hasta por lo menos finales de junio de 2008, estos temas se presentaron de forma aislada, sin indicar ningún tipo de vinculación o referencia con la seguridad humana. De hecho, luego de revisar las actas de la Asamblea Constituyente y de consultar a dos exconstituyentes de la mesa 7 (entrevista, Quito, 19 de julio de 2016; entrevista, Quito, 29 de agosto de 2016), se desprende que, antes de junio de 2008, el tema de la seguridad humana no estuvo presente en la agenda. En junio de 2008, en la mesa 1, de Derechos Ciudadanos y

Garantías, los constituyentes comenzaron a discutir el derecho de los ecuatorianos a la seguridad integral y a la paz. En los debates y propuestas se relaciona a la seguridad integral con la seguridad pública, y a la seguridad ciudadana con la seguridad externa. Debido a la necesidad de coherencia y claridad entre los temas de prerrogativas de los ciudadanos y los sistemas que organizan a las instituciones, así como sus políticas y recursos, fue necesaria una coordinación entre las mesas 1 (Derechos Ciudadanos y Garantías) y 7 (del Régimen de Desarrollo). Se conformó una subcomisión integrada por constituyentes de ambas mesas, encargada de considerar los aportes y observaciones al tema “Una vida digna para todos” y, particularmente la parte C, relativa a la seguridad humana.

El 27 de junio de 2008, la mesa 7 discutió una propuesta de articulado sobre seguridad humana con base en el trabajo de la subcomisión, en la cual se establecía que “el Sistema de Seguridad Humana es la acción integrada que desarrolla el Estado, con la colaboración de la ciudadanía para asegurar la convivencia pacífica y promoción de una cultura de paz, prevención de la comisión de infracciones y delitos”.¹ Cuando se presentó esta propuesta al plenario de la Asamblea Constituyente (3 de julio de 2008), se generaron unas pocas reacciones; hubo referencias a la seguridad ciudadana y a su vínculo con el desarrollo humano, y se mencionó la relación entre el Sistema de Seguridad Humana con la seguridad de las personas, la violencia y la prevención del delito.

Con 90 votos afirmativos, ningún voto negativo, diez votos en blanco y cinco abstenciones, el 17 de julio de 2008 quedó aprobado en el plenario de la Asamblea Constituyente el siguiente artículo sobre seguridad humana:

El Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos. La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno.²

¹ Mesa Constituyente Número 7. Régimen de Desarrollo: Informe de Mayoría, Ciudad Alfaro, 27 de junio de 2008, 20.

² Acta 089 de la Asamblea Constituyente, Ciudad Alfaro, 17 de julio de 2008, 75.

De tal modo, cuando comenzó a surgir el tema de seguridad humana en las discusiones y debates de la Asamblea Constituyente, fue concebido de forma restringida. Los artículos de la nueva Constitución de 2008 al respecto siguieron esa noción, es decir, vinculaban la seguridad humana con las garantías contra la violencia a la persona, y, más específicamente, con la seguridad ciudadana. Sin embargo, para algunas voces, el hecho de que la seguridad humana apareciera en la Constitución no significaba que el país hubiera adoptado conceptualmente dicho enfoque. Ecuador no se sumó abiertamente al enfoque de seguridad humana, sino que adoptó el concepto de seguridad integral, según lo manifestó una experta en temas de seguridad y control de armas (entrevista, Quito, 6 de julio de 2016).

A pesar de que la Constitución vigente recogió el término, no existía un consenso sobre lo que implicaba asumir el enfoque de seguridad humana en Ecuador, sino que se mantenían ciertos rezagos de la seguridad ciudadana. A decir del responsable del área de Gobernabilidad Democrática y Desarrollo Social del PNUD Ecuador, durante las discusiones de la Asamblea Constituyente no se adoptó el término de seguridad humana bajo el marco de debate real (entrevista, Quito, 25 de agosto de 2016), más bien, los constituyentes lo acogieron en oposición a la doctrina de seguridad nacional, la cual había guiado al Ecuador en el pasado.

En 2007, en respuesta al Plan Colombia y a las consecuencias del conflicto colombiano en el país, el gobierno ecuatoriano formuló el Plan Ecuador, con el apoyo del PNUD. Este consistía en una política pública de desarrollo para las poblaciones ubicadas en la frontera norte, bajo un marco integrado que incorporara el enfoque de seguridad humana. Se concebía a esta “como el resultado de la paz y el desarrollo” (Presidencia de la República 2007, 1). Según un docente investigador en este tema, esta política en la zona de frontera se “pensó básicamente como una intervención fuerte de desarrollo con rostro humano, con lo cual había una coincidencia con la noción de seguridad humana propuesta por el PNUD” (entrevista, Quito, 16 de junio de 2015). Por tanto, este instrumento planteaba consolidar ciertas políticas que vinculaban la seguridad, el desarrollo y la cultura de paz con el individuo.

Si bien uno de los objetivos de esta política era atender a las poblaciones asentadas en el área fronteriza con Colombia, su naturaleza estaba basada en consideraciones sobre la seguridad del Estado, al oponer la paz a la guerra (Presidencia de la República 2007). De esta manera, junto con las preocupaciones centradas en el ser humano, estaban aquellas sobre seguridad y defensa del Estado desde una concepción militar. En esto influía el hecho de que las personas que manejaban la Secretaría Técnica del Plan Ecuador venían del mundo castrense. Debido a consideraciones operativas y de eficacia, se interrumpió este Plan y se lo sustituyó por proyectos bajo la visión de la seguridad humana, coordinados por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) con el apoyo de agencias de Naciones Unidas.

Para llevar adelante el Plan Ecuador, se implementó el proyecto “Fomento de seguridad integral en frontera norte”, financiado por la Unión Europea y ejecutado por la Agencia de Cooperación Alemana (GIZ). Su objetivo fue promover una región fronteriza de paz y desarrollo para lograr la seguridad humana y contribuir a reducir la violencia en esta zona del país (Espín 2013). Este proyecto culminó en enero de 2012.

Tercera fase: del auge al declive del concepto de seguridad humana (2008-2016)

En el periodo posterior a la promulgación de la Constitución del Ecuador, en 2008, se emiten, entre otros, la Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa (2008), el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 y el Plan Nacional de Seguridad Integral (2011). Estas políticas ratificaban, en un inicio, el enfoque de seguridad humana que privilegiaba al ser humano, tal y como era entendido por la propuesta del PNUD de 1994. Sin embargo, esta posición fue cambiando para incorporar nuevos elementos y acercarse a una seguridad de Estado. Así, por ejemplo, en 2007 se creó el Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa, órgano del Ejecutivo encargado de velar por todos los ámbitos y funciones del Estado que contribuyeran con la seguridad integral. En un intento de definir una nueva política de seguridad de acuerdo con los postulados y principios de la nueva Constitución, este Ministerio vinculó en la Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa de 2008

la seguridad humana y la seguridad integral, al considerar a esta última “como la visión integral de la seguridad humana, la seguridad cooperativa y otras visiones multidimensionales” (Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa 2008, 23).

Es decir, la seguridad integral es una construcción propia del gobierno ecuatoriano, que adapta el concepto de seguridad humana a la realidad, contexto y preocupaciones del país. Este proceso es conocido en la literatura como “localización” (Acharya 2004). La propuesta ecuatoriana no consideraba los avances teóricos sobre la seguridad ampliada y acuerdos políticos globales sobre el entendimiento común de lo que implicaba el enfoque de seguridad humana. Más bien, el concepto de seguridad integral combina elementos de seguridad humana y de seguridad de Estado. Por eso, los elementos para desarrollar una seguridad integral estuvieron relacionados con justicia y seguridad ciudadana, relaciones internacionales y defensa, democracia y gobernabilidad, justicia social y desarrollo humano, ambiente y gestión de riesgos y ciencia y tecnología (Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa 2013). En suma, la propuesta de seguridad integral de Ecuador va más allá del alcance y principios del enfoque de seguridad humana al considerar, tanto al Estado como al ser humano como objetos referentes, lo cual complicó aún más la comprensión de esta noción.

Por otra parte, el Plan Nacional de Desarrollo del Ecuador para el periodo 2009-2013, conocido como Plan del Buen Vivir, establecía como una de sus políticas “propiciar condiciones de seguridad humana y confianza mutua entre las personas en los diversos entornos” (Senplades 2009, 205). Para ello, se consideraban temas como contaminación ambiental, salud y condiciones sanitarias, alimentación, cooperación y solidaridad, seguridad interna, prevención y control del delito, seguridad ciudadana y rendición de cuentas de las instituciones públicas.

El Plan Nacional de Seguridad Integral de 2011 establecía que en él “se delinean políticas que [...] aplican el concepto internacional de Seguridad Humana, contenido en los principios de la Constitución de la República y contextualizado en el Plan Nacional de Seguridad Integral” (Ministerio de Coordinación de Seguridad 2011, 9). Así, para la coordinadora del primer Plan Nacional de Seguridad Integral (entrevista, Quito, 5 de julio de 2016), el enfoque de seguridad humana que

se recogía en ese documento estaba ligado al desarrollo. En el intento de diferenciar la seguridad humana de la seguridad integral, se definió a esta última como la condición que tiene por finalidad garantizar y proteger los derechos humanos y las libertades de la población ecuatoriana, la gobernabilidad, la aplicación de la justicia, el ejercicio de la democracia, la solidaridad, la reducción de vulnerabilidades, la prevención, protección, respuesta y remediación ante riesgos y amenazas (14).

En este concepto se mantiene la confusión entre las amenazas a una seguridad antropocéntrica y a una seguridad estadocéntrica. En esta fase se producen tensiones entre la concepción amplia de seguridad y las nociones de seguridad y defensa del país. Las críticas vinieron del sector militar, ante la posibilidad de emplear a las Fuerzas Armadas para prevenir situaciones relacionadas con la seguridad pública, lo cual decantó nuevamente en el problema de la doctrina de la seguridad nacional, que tanto se había querido superar al adoptar un nuevo ordenamiento jurídico. Según algunos de los entrevistados, se priorizaron los temas de justicia, seguridad ciudadana e inteligencia. Por lo tanto, se distorsionó la visión real de la seguridad humana y se cayó en una discusión sobre seguridad tradicional, con prioridad en la doméstica. En esta fase, la diferencia entre seguridad humana e integral era muy tenue y a veces confusa. De una noción de seguridad humana bajo un enfoque restringido, se pasó a una noción multidimensional bajo una perspectiva integral, una de las características de la seguridad humana. Por tanto, se puede inferir que el Ecuador no se sumó abiertamente al enfoque de seguridad humana, sino que adoptó una idea propia de seguridad integral. Los decisores políticos adaptaron el concepto de seguridad humana a las circunstancias nacionales.

Esta integralidad abarca todas las funciones del Estado para satisfacer la mayoría de las necesidades del ser humano, y dar mayor peso a la prevención del crimen. Los primeros documentos posconstitucionales sobre seguridad integral siguieron la orientación del concepto establecido por el PNUD en 1994. Se pasó a considerar no solo la seguridad física del individuo, sino que, desde una perspectiva holística, se tomaron en cuenta todas las dimensiones de la seguridad que necesita un individuo, así como el bienestar de las poblaciones y el vínculo entre seguridad del Estado, desarrollo y derechos de la naturaleza. Si bien inicialmente la

noción de seguridad humana estaba vinculada a la seguridad integral, el gobierno ecuatoriano comenzó a diferenciar ambas nociones; se abandonó el concepto internacional de la seguridad humana para centrarse en la noción propia de la seguridad integral, que combina elementos de la protección de los individuos, la naturaleza y el Estado. En Ecuador, la seguridad humana es entendida como un subtipo de la referida seguridad integral. Los objetos referentes pueden ser el individuo, el Estado o el ambiente. De esta manera, la categoría de la seguridad humana se enmarca en la clase seguridad, pero se asocia a las funciones del Estado y a los derechos de la naturaleza.

Discursivamente, el Ecuador mantiene al ser humano como objeto referente de la seguridad. Por ejemplo, en el primer *Libro Blanco del Ecuador* se aboga por las nuevas concepciones de seguridad que protegen al individuo (Ministerio de Defensa Nacional 2002). Además, en el texto constitucional se busca garantizar la seguridad humana mediante políticas que promuevan la convivencia pacífica entre las personas (Constitución del Ecuador 2008). En los planes nacionales de Seguridad Integral 2011-2013 y 2014-2017, se reconoce a la seguridad humana como “la condición necesaria para la subsistencia y calidad de vida de las personas y sociedades” (Ministerio de Coordinación de Seguridad 2011, 14).

En el país andino, la noción de seguridad humana mantiene el carácter multidimensional de las amenazas al ser humano mencionadas por el PNUD, que incluye a las tradicionales y las nuevas preocupaciones y otros desafíos de la seguridad. A pesar de que la noción de amenazas se circunscribe a un enfoque restringido vinculado a la prevención del delito, se afirma su carácter multidimensional. Por ejemplo, en el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 y Buen Vivir: Plan Nacional 2013-2017, se puede apreciar ese reconocimiento a la naturaleza multidimensional de las políticas centradas en el ser humano. Algo semejante ocurre con el plan de desarrollo 2013-2017, que concuerda con que la seguridad humana no sustituye la seguridad del Estado, sino que la refuerza y la complementa, pues reconoce el carácter multidimensional en el que todos los ámbitos del Estado y la sociedad están interconectados y dependientes (Senplades 2013, 13). Por ende, en el Ecuador la noción de seguridad humana, a pesar de ser una visión restringida con base en la prevención del delito, mantiene el carácter multidimensional de las amenazas al individuo.

Otra característica que se mantiene y que ha ganado fuerza es la integralidad o perspectiva integral. La seguridad humana, definida en Ecuador como seguridad integral, fue un tema prioritario para el gobierno ecuatoriano entre 2007 y 2016. Además de proteger los derechos humanos, se buscaba garantizar las libertades de las personas mediante las políticas públicas que impulsaba el Poder Ejecutivo desde la perspectiva del Buen Vivir, bajo criterios de gobernabilidad y reducción de vulnerabilidades, así como la prevención, protección y respuesta ante riesgos y amenazas. Con la seguridad humana definida como seguridad integral, se buscaba brindar las condiciones de desarrollo, protección de los derechos humanos y de las garantías individuales.

Sin embargo, esta característica de la integralidad fue mutando de su concepción internacional, relacionada con el desarrollo, la seguridad y los derechos humanos, hacia temas referidos a las instituciones, funciones y seguridad del Estado. Por ejemplo, el Plan de Seguridad Integral 2014-2017 establece que “la seguridad integral comprende dos grandes dimensiones: la seguridad de los habitantes, garantizada a través de la seguridad pública y ciudadana; y la seguridad del Estado en sus dimensiones territorial, institucional y soberanía” (Ministerio Coordinador de Seguridad 2014, 12).

Respecto a la diferencia entre la seguridad humana y conceptos relacionados, como seguridad ciudadana y seguridad integral, hay poca claridad y precisión. De hecho, uno de los problemas de la actual Constitución es el armado conceptual. Se incorporó un artículo sobre seguridad humana, pero al mismo tiempo se acogió uno sobre seguridad integral, sin una definición exacta que permitiera diferenciar un término de otro. Esta dificultad se repite en los instrumentos de menor jerarquía legal. Si bien en las leyes y planes de política posteriores a 2008 se intenta aclarar esta diferencia, no se especifica cuáles son los puntos de encuentro y desencuentro.

Por una parte, existen sectores de la academia y del gobierno que entienden la seguridad humana como seguridad integral. Por otro lado, académicos, Fuerzas Armadas y organizaciones internacionales manifiestan que Ecuador no se sumó abiertamente al enfoque de seguridad humana, sino que adoptó la seguridad integral como un concepto propio. Según los documentos de política pública del gobierno ecuatoriano, el concepto de seguridad integral va más allá de la seguridad humana, pues

incorpora la preocupación por la naturaleza. No obstante, del análisis de los documentos se observa más bien una aproximación más tradicional a los temas de seguridad nacional, tales como inteligencia, seguridad pública, seguridad ciudadana, entre otros.

En cuanto a la subdivisión de la noción de seguridad humana en Ecuador, al no establecerse una diferencia clara entre las diversas seguridades (humana, integral, ciudadana y pública) y no definir qué significa cada una de ellas, es difícil establecer las subclases del concepto de seguridad humana. En los diversos instrumentos de política pública mencionados, se reconocía que existían diversas clases de seguridad, pero se dio mayor peso a la integral, la cual se asocia principalmente con la libertad o ausencia del miedo (seguridad física del individuo y prevención del delito). Dentro de todo el entramado de conceptos, se tomó una de sus características, la integralidad, para hacer una interpretación propia de la noción de seguridad humana. Ello conllevó a asumir un concepto complejo y muchas veces impreciso de seguridad integral.

En esta etapa resaltan todos los instrumentos normativos y de política sobre seguridad integral que derivaron de la nueva Constitución. Por ejemplo, se puede mencionar la Ley de Seguridad Pública de 2009, la cual, bajo el paraguas de la seguridad humana, establece los principios que sustentan a la seguridad integral, tales como la integralidad, complementariedad, prioridad y oportunidad, proporcionalidad, prevalencia y responsabilidad (Ministerio de Defensa Nacional 2011). Esta ley acentúa el desconcierto conceptual en lo que se refiere a la seguridad integral y el objeto referente de la seguridad. Así, establece las garantías que rigen para la seguridad integral no solo de las poblaciones, sino también para el Estado, tales como soberanía e integridad territorial.

Además, destaca la Agenda Política de la Defensa de 2011, en la cual se dio mayor lugar a la seguridad integral y se apartó la noción de seguridad humana. Más adelante, en la Agenda Política de la Defensa 2014-2017, se abandonó por completo el enfoque de seguridad humana y solamente se hace referencia a la seguridad integral.

Por último, se puede citar el programa de fortalecimiento de las capacidades locales para la paz y el desarrollo en la frontera norte de Ecuador desde una noción de seguridad humana (2013-2016). Esta es una iniciativa conjunta de varias agencias de Naciones Unidas, con el

PNUD como agencia coordinadora y el apoyo de la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur), del Programa Mundial de Alimentos (PMA), de Unesco, FPNU y Unicef. Esta actividad estuvo dirigida a fortalecer las capacidades locales para el desarrollo y la paz en las provincias ubicadas en la frontera norte del Ecuador, desde un enfoque de seguridad humana (PNUD s.f.), y fue financiado por el UNTFHS. Bajo una perspectiva integral, abordó temas como prevención de conflictos, cultura de paz, formas de violencia, género, trata de personas, defensa de los derechos sexuales y reproductivos, calidad de vida, derechos colectivos, inclusión en el sistema educativo, mortalidad materna y neonatal, entre otros Lapierre (2015). Desde una perspectiva multidimensional planteó varias dimensiones de la seguridad: la inseguridad personal y social, económica, política, sanitaria y educacional (Lapierre 2015).

En suma, en el Ecuador, el concepto de seguridad humana es una noción impulsada en un inicio por actores provenientes del sector académico y las Fuerzas Armadas y, en menor medida, por las organizaciones internacionales. El objetivo de adoptar este nuevo enfoque de seguridad fue sustituir la seguridad estadocéntrica por una antropocéntrica. En un inicio, las propuestas presentadas sobre seguridad humana siguieron la interpretación de Naciones Unidas en su alcance amplio. No obstante, la falta de desarrollo conceptual del término y las dificultades para operacionalizarlo conllevaron a que las autoridades se enfocaran en una versión restringida: seguridad humana vinculada a la ciudadana. Igualmente, el gobierno desarrolló y presentó un concepto propio, la seguridad integral, con base en una característica de la seguridad humana, la integralidad. En este ejercicio se desvirtuó la naturaleza del concepto de seguridad humana, pues, además de tener como objeto referente al individuo, considera también al Estado, por lo tanto, se volvió a las nociones de seguridad estadocéntricas.

A fin de recapitular, según los elementos de la cartografía conceptual desarrollada para Costa Rica, la noción de seguridad humana es compatible con la idiosincrasia de un país que no cuenta con ejército y cuya identidad nacional está relacionada con la protección de los derechos humanos. En este país se consideraron significativos los valores de paz, justicia, derechos humanos, desarrollo, garantías sociales (en especial

de las poblaciones más vulnerables), entre otros. Por ello, la seguridad humana se asoció generalmente con el enfoque amplio del término, una noción centrada en el individuo que se enfoca, además, en el bienestar de las poblaciones, tomando en cuenta diversas dimensiones de la seguridad (social, económica, personal, ambiental, entre otras).

El enfoque de seguridad humana más difundido la presenta como multidimensional e integral, centrada en el individuo, enfocada en la garantía de derechos y en el empoderamiento de las comunidades. Dado que es un concepto en construcción, los actores costarricenses lo consideran útil para el desarrollo y evaluación de las políticas públicas. Por ello, se vincula y al mismo tiempo se diferencia de otras concepciones con base en la protección de los individuos como los derechos humanos y el desarrollo humano.

Sin embargo, algunos sectores prefieren aproximarse a la seguridad humana desde su concepción restringida, es decir, proteger a las personas frente a la violencia. Por eso, muchos instrumentos de política pública entre 2001 y 2016 se refieren al enfoque con énfasis en la seguridad ciudadana o aluden a su noción desde una perspectiva amplia. En suma, ampliar el concepto de seguridad y aceptar el cambio del referente del Estado hacia el individuo no fue difícil en Costa Rica, ya que la noción de seguridad humana se ajustaba a la historia contemporánea, valores y contexto de este país.

En el caso de Ecuador, la cartografía conceptual dio como resultado un proceso complejo, que contiene elementos semejantes, pero también disímiles con respecto a Costa Rica. En el país sudamericano se impulsó un cambio en las ideas de seguridad hacia una concepción más amplia centrada en el individuo. Desde 2002, estos se reflejaron en diversas iniciativas legales y de política pública, la más importante, la Constitución de 2008. De la Carta Magna se derivaron diferentes instrumentos que contemplan a la seguridad humana más bien desde un enfoque restringido, es decir, centrado en la seguridad ciudadana y las garantías contra la violencia. Sin embargo, el intento de romper con concepciones clásicas de seguridad, el afán por construir conceptos propios en consonancia con los cambios políticos de la época y la falta de claridad conceptual llevaron a desarrollar un concepto impreciso de seguridad integral sin fundamentación teórica.

En un intento de construir un concepto que estuviese bajo el paraguas de la seguridad humana, pero que a la vez se adaptara a las preocupaciones del país, el Ecuador planteó el concepto novedoso de seguridad integral. En este se combinan elementos de protección a los individuos, amparo de los derechos de la naturaleza y de la seguridad del Estado. Si bien en este país hay un uso discursivo de la seguridad antropocéntrica, se introdujeron elementos contradictorios a la concepción original de la seguridad humana al considerar nociones de la seguridad nacional.

En este capítulo se ha buscado comprender qué ideas, normas y políticas sobre seguridad humana se han difundido en los dos casos de estudio. Para ello, se ha utilizado la herramienta de la cartografía conceptual y sus elementos (noción, categorización, caracterización, diferenciación, subdivisión, vinculación y ejemplificación), aplicados a las percepciones de las ideas de seguridad humana en Costa Rica y en Ecuador, entre 2001 y 2016. Con ello, se evaluaron las versiones de la seguridad humana difundidas en estos países, tanto en su sentido amplio como restringido.

Esto lleva a plantear que, en Costa Rica, país con una agenda activa en la promoción de derechos humanos, la seguridad humana suscitó mayor interés. Por el contrario, en Ecuador, con una agenda de derechos humanos no tan intensa, el enfoque de la seguridad humana tuvo menor resonancia. Por tanto, las normas y la identidad del Estado tienen efecto en cómo se recibe el enfoque de seguridad humana.

Capítulo 3

Comunidades epistémicas que difunden la seguridad humana en Costa Rica y Ecuador

Para Adler y Haas (2009, 154), “las comunidades epistémicas ejercen influencia en la renovación de las políticas por medio del acotamiento del rango de controversia política alrededor de un asunto, la definición de los intereses de los Estados y la fijación de estándares”. Cuanto más complejo y ambiguo sea un tema (como es el caso de la seguridad humana), mayor será el papel que tendrán los grupos de profesionales con conocimientos relevantes, y mayor será la influencia política (poder) de esas comunidades epistémicas en las decisiones que toma un país. Por ello, estas comunidades son un medio significativo por el cual el conocimiento se traduce en poder.

De acuerdo con la literatura, una comunidad epistémica existirá siempre y cuando cumpla con una serie de condiciones. En el caso de seguridad humana, dependerá de si un grupo de profesionales comparten conocimientos, visiones de causalidad y alternativas de políticas sobre el tema. En este libro se trata de entender su papel como difusoras o bloqueadoras del enfoque de la seguridad humana, tanto en Costa Rica como en Ecuador.

En este capítulo se analiza el desarrollo de una comunidad epistémica nacional sobre seguridad humana en los dos casos de estudio, con base en los cuatro componentes establecidos en la literatura relevante: convicciones normativas, creencias compartidas causa-efecto, nociones compartidas de validez y alternativas de políticas (Haas 1992; Adler y Haas 1992; Antoniades 2003; Dunlop 2010, 2013;

Cross 2013). Además, se busca evaluar su grado de influencia (fuerte o débil) con base en el papel de la incertidumbre, la relación con los decisores, la construcción de coaliciones o competencia, y la percepción de la naturaleza del tema. Al mismo tiempo, se examinan otras comunidades epistémicas vinculadas con la difusión de las ideas de la seguridad humana, como las de derechos humanos, desarrollo humano, así como las enfocadas a la seguridad restringida y las orientadas a la seguridad estadocéntrica.

En este estudio se considera necesario prestar atención a las dinámicas internas que se presentan en un grupo de expertos y profesionales que promueven el enfoque de seguridad humana. No basta con analizar el nivel de desarrollo de una comunidad epistémica, sino que es necesario entender su grado de influencia para comprender su papel en un proceso de difusión.

Preludio de una comunidad epistémica en Costa Rica

Desde que se planteó la iniciativa de la seguridad humana, en 1994, diversos actores la han promovido en el país centroamericano. Un ejemplo de ello es el papel de la cooperación internacional, mediante fondos multilaterales de Naciones Unidas, el rol activo de determinados países desarrollados o las oficinas nacionales de agencias particulares del sistema de la ONU. En el grupo de dichas agencias con oficinas en Costa Rica, en el IIDH y en la academia costarricense existen ciertos actores comprometidos con el enfoque de seguridad humana. Los más referenciados por las fuentes consultadas fueron Sonia Picado, Paula Antezana y José Thompson; el grupo de trabajo en el PNUD Costa Rica, encabezado por Gabriela Mata, y la comunidad académica de FLACSO.

Hubo pocas referencias al gobierno. La mayoría mencionaron a Ana Helena Chacón, quien tiene una larga trayectoria en la política costarricense y ha desempeñado altos cargos públicos. Se desempeñó, entre otros cargos, como segunda vicepresidenta de la República (2014-2018) y coordinó el Consejo Presidencial Social, encargado de los temas de la pobreza y las desigualdades sociales. También se mencionó al gobierno de Japón. Diversos documentos oficiales reconocen que la seguridad

humana es un tema significativo para ese país y uno de sus pilares de política exterior. Por ello, Japón “ha estado trabajando en la difusión y aplicación de esta noción a través de debates en las Naciones Unidas” (Ministerio de Relaciones Exteriores de Japón 2016, 234). Se resalta el trabajo de la embajada japonesa en San José para promover la seguridad humana y facilitar su comprensión. Así, periódicamente, diplomáticos japoneses se reúnen de manera informal con actores costarricenses para construir una hoja de ruta que facilite la implementación de ciertos principios y exigencias del enfoque de seguridad humana.

Llama la atención que tanto en Costa Rica como en Japón existan universidades que forman parte del sistema de Naciones Unidas. Si bien no se puede afirmar con certidumbre que exista una relación de cooperación entre la Universidad para la Paz en San José y la Universidad de las Naciones Unidas en Tokio para difundir el enfoque de seguridad humana, se puede pensar en la existencia de posibles conexiones entre los miembros de las comunidades epistémicas de ambos países. Estos vínculos pueden promocionar temas de la seguridad humana como prevención de conflictos, mantenimiento y consolidación de la paz, justicia, derechos humanos, entre otros.

Junto a este incipiente colectivo de seguridad humana, hay otras comunidades epistémicas más establecidas como la de derechos humanos y la de desarrollo humano, las cuales trabajan con la comunidad en formación de seguridad humana para difundir este enfoque. Otras comunidades epistémicas relacionadas son las de género; juventudes, niñez y adolescencia, y migración y grupos indígenas. Si bien estas se diferencian por el tema central, muchas comparten actores. Por ejemplo, Sonia Picado y José Thompson actúan tanto en la comunidad de seguridad humana como en la de derechos humanos; Gabriela Mata, en la comunidad de seguridad humana y de desarrollo humano, entre otros. A continuación, se examinan los elementos que han conformado una comunidad epistémica en el caso de los profesionales y expertos de Costa Rica vinculados a la seguridad humana.

Convicciones normativas: protección de los individuos y empoderamiento de las comunidades más vulnerables

Uno de los componentes que configura una comunidad epistémica son los conocimientos especializados, conocidos como convicciones normativas (Haas 1992; Adler y Haas 1992). En el caso de la seguridad humana en Costa Rica, estos giran alrededor de la protección del individuo y, en particular, de los grupos más vulnerables y poblaciones discriminadas, desde un enfoque amplio. Estas ideas de protección de la persona humana no son nuevas en el país. De hecho, Costa Rica tiene una historia relevante en cuanto a garantías sociales y protección de los derechos humanos. Este interés se refleja en la discusión de la temática, en la promoción de instrumentos universales y regionales, y en la aprobación del sistema de protección de derechos humanos, que son una constante en su historia democrática. Esto ha conllevado a que en este país se haya consolidado en el tiempo una red de especialistas y profesionales motivados por sus creencias y valores compartidos en favor de las garantías sociales y los derechos humanos.

Muchos de los trabajos y proyectos ejecutados en Costa Rica antes de que se propusiera el enfoque de seguridad humana ya contenían unas creencias y valores centrados en proteger al ser humano y a los grupos vulnerables, particularmente poblaciones indígenas y aquellas discriminadas. La cohesión de un grupo de personas que comparten creencias, ideas y valores está dada por esta coincidencia de su visión. Estas ideas compartidas sobre seguridad humana han guiado las acciones de un grupo de profesionales bajo un marco normativo común con base en dos pilares: la protección y el empoderamiento. Estas convicciones normativas son parte del conocimiento especializado y de las estrategias que giran en torno al enfoque de seguridad humana, establecidas por la Comisión de Seguridad Humana (2003) y ratificadas por el PNUD. Las estrategias de protección requieren producir capacidades, mientras que las de empoderamiento requieren mucha participación para fomentar las potencialidades de las personas para actuar en beneficio propio. Por tanto, la protección y el empoderamiento son procesos paralelos que deberían ir de la mano y reforzarse mutuamente. Estas ideas de Naciones Unidas se reprodujeron en el discurso de los actores locales.

En suma, algunos grupos de profesionales y especialistas en Costa Rica manifestaron unas convicciones normativas sobre la seguridad humana acordes con el marco conceptual establecido a nivel internacional. Es probable que esto se deba al tipo de actores cuyo rol es central al promocionar el enfoque de seguridad humana, como los organismos internacionales, entre los que se encuentran el PNUD, el IIDH y la OIM. Las convicciones que presenta el grupo están conformadas por ideas y creencias relacionadas con la necesidad de proteger al individuo y empoderar a las comunidades más vulnerables, lo que les proporciona la justificación con base en el valor social asignado por los miembros de dichos grupos de profesionales.

Creencias compartidas causa-efecto: la descoordinación institucional que origina invisibilización del ser humano

En Costa Rica, se cree que la falta de coordinación institucional genera inseguridad humana. Esta dificultad para coordinar esfuerzos entre las instituciones encargadas de proteger al individuo y empoderar a los grupos más vulnerables ha sido uno de los principales problemas. La dificultad conceptual de la seguridad humana tiene que ver con lo engorroso que resulta sentar a las diversas instituciones y ponerlas a trabajar juntas. El trabajo en el tema de la seguridad humana visibilizó muy bien este problema.

Esta descoordinación institucional segmenta las necesidades de los individuos. Se corre el riesgo de fragmentar a las personas y a sus necesidades: se atiende una cosa, pero no la otra. Las decisiones, por lo tanto, podrían no estar vinculadas a las necesidades integrales de las personas. Por eso, ciertos actores muy vinculados con los proyectos de seguridad humana opinan que ningún estudio que tome en cuenta una sola dimensión tendrá un éxito asegurado, por el contrario, será difícil que cumpla con sus objetivos. Por ejemplo, el tema de la violencia tiende a tratarse con medidas punitivas, sin considerar una visión integral. Desde una visión de seguridad humana, el factor asociado a la violencia es la desigualdad y no la pobreza. Desde esta perspectiva, se debe asegurar que las personas que están en una situación de exclusión accedan a la salud y a la educación.

Cuando se logra esa coordinación institucional, es más fácil enfrentar el conjunto de amenazas generalizadas e intersectoriales. La seguridad humana permite visibilizar otro tipo de problemas asociados, como la discriminación, situaciones de violencia, pobreza, redes de trata de personas, exposición a situaciones de vulnerabilidad, entre otros. Por eso, es necesaria la coordinación entre instituciones para abordar estas diferentes dimensiones. Se trata de abogar por un enfoque más integral como la seguridad humana.

Nociones compartidas de validez: integralidad y multidimensionalidad

Las nociones compartidas de validez están conformadas por los mecanismos intersubjetivos de una comunidad epistémica para evaluar y apreciar como relevante un conocimiento o información. Es difícil definir el concepto de seguridad humana cuando los responsables políticos tratan de instrumentalizarlo. En consecuencia, los decisores han acudido a grupos de expertos. Estos se respaldan con pruebas de validez alrededor de ideas intersubjetivas que definen la seguridad humana, como su carácter integral, su multidimensional, la universalidad, además de su naturaleza contextualizada y preventiva, definidas en el informe del PNUD de 1994. Los actores que más involucrados han estado con los proyectos de seguridad humana han manifestado estas ideas intersubjetivas de validez.

La integralidad y multidimensionalidad son características fundamentales que los actores costarricenses reconocen en las iniciativas sobre seguridad humana. Desde 2005 se valoraba que las estrategias estuviesen enmarcadas en una agenda multidimensional, integral y holística. Por ejemplo, el Informe de Desarrollo Humano de Costa Rica preparado por el PNUD en 2005 se orientó más a un enfoque de seguridad ciudadana que de seguridad humana, ya que esta última era considerada “controversial”. No obstante, algunos actores involucrados estaban a favor de considerar una visión más integral y multidimensional, aprovechando los insumos del PNUD. Esta integralidad –que da validez al enfoque de seguridad humana– permite trabajar en múltiples dimensiones, aristas y visiones en el marco de las desigualdades.

Se trató de implementar esa integralidad y multidimensionalidad en el “Programa conjunto para mejorar la seguridad humana de migrantes temporales ngäbe y buglé en Costa Rica y Panamá” al acoger la participación de múltiples actores y la participación intersectorial. Según la representante auxiliar del Fondo de Poblaciones de Naciones Unidas (entrevista, San José, 22 de noviembre de 2016), este programa binacional era un buen ejemplo de seguridad humana, pues se trataba de que su orientación al público objetivo fuera lo más amplia posible, ya que incluía capacitar al personal indígena, investigar, fortalecer capacidades, construir infraestructura, entre otros.

La integralidad y multidimensionalidad son necesarias para considerar un conocimiento dentro de una perspectiva de seguridad humana. A pesar de ello, muchos reconocen las dificultades para implementarlas en la práctica. Una de las coordinadoras del “Programa conjunto para mejorar la seguridad humana de migrantes temporales ngäbe y buglé en Costa Rica y Panamá” (entrevista, San José, 4 de noviembre de 2016) señaló que no se logró estructurar todo el modelo integral y multidimensional que se quería pues, a pesar de ser un programa binacional, “terminó teniendo intervenciones aisladas y desarticuladas”. No obstante, a pesar de la dificultad de llevar a la práctica la integralidad y multidimensionalidad de la seguridad humana, algunos actores no dejaron de reconocer su importancia para validar el discurso y la agenda bajo dicho enfoque.

Los otros elementos de prueba de validez de la seguridad humana que vienen desde el PNUD se refieren a la universalidad y la naturaleza contextualizada y preventiva. Sin embargo, estos elementos fueron poco abordados por los actores consultados. La naturaleza preventiva de la seguridad humana ha apuntado a enfrentar la violencia y a fortalecer la seguridad ciudadana, ya que, cuando se habla de seguridad, se piensa automáticamente en seguridad ciudadana.

En conclusión, quienes suscriben la idea amplia de seguridad humana, con el individuo como objeto referente, comparten nociones de validez fundamentadas en la integralidad y la multidimensionalidad. Este doble énfasis valida, ante los ojos de ciertos profesionales y expertos, determinadas acciones para la protección y empoderamiento de las personas.

Alternativas de políticas: desarrollo humano, protección y empoderamiento de las personas

Se entiende a la empresa política común o las alternativas de políticas como el conjunto de prácticas y estrategias para enfrentar un conjunto de problemas relacionados con la jurisdicción profesional de una comunidad epistémica. Implican la convicción de que, de ser aplicadas, beneficiarían a las personas y comunidades. Con respecto a la seguridad humana, están vinculadas a las acciones para proteger y empoderar a las personas.

En cuanto a las políticas de protección, se esperan propuestas que impulsen procesos e institucionalidad para defender los derechos y libertades fundamentales, y no solo el cumplimiento y exigibilidad de las normas de derechos humanos. En relación con el empoderamiento, resaltan las propuestas de un escenario seguro en el que las personas puedan desarrollar sus capacidades para actuar, y mejorar su situación y la de su comunidad. Dentro de estas propuestas se enmarcan, por ejemplo, las políticas integrales, multidimensionales, diseño de estrategias de protección, empoderamiento, prevención, políticas de desarrollo humano, entre otras.

Costa Rica ha desarrollado una serie de instrumentos jurídicos en temas de la protección de los derechos de las mujeres, de los niños y las niñas, de los adolescentes, entre otros. Algunos actores los vinculan con la seguridad humana, cuyo enfoque amplio se valora al permitir incluir temas de género, de niñez, de salud, derechos laborales. Todos los derechos relacionados con la protección de las personas pueden incorporarse. Asimismo, se apuesta por fortalecer las capacidades de las personas, al concentrar una fuerte proporción del gasto público en los sectores de educación y salud.

Otro ejemplo de esta amplitud del enfoque de seguridad humana y propuesta en alternativas de políticas se encuentra en el tema migratorio. Costa Rica ha sido un país receptor de migrantes. En el año 2013, bajo la presidencia de Laura Chinchilla, se diseñó la Política Migratoria Integral para Costa Rica, elaborada conjuntamente entre el PNUD, el IIDH y la Dirección General de Extranjería, perteneciente al Ministerio de Gobernación y Policía. Esta iniciativa se presentó en Naciones Unidas y se la valoró como una política de integración y respeto al migrante.

Asimismo, se puede hacer referencia al “Programa conjunto para mejorar la seguridad humana de migrantes temporales ngäbe y buglé en Costa Rica y Panamá”, al cual se considera un tema explícito de seguridad humana, fundamental para proteger a comunidades vulnerables y discriminadas. Dentro de este Programa sobresalen algunas acciones de protección como el proyecto de las Casas de la Alegría, que consiste en espacios de cuidado, atención y protección para infantes de familias indígenas migrantes mientras sus padres trabajan. Allí se protege a la niñez, y se le garantiza educación, acceso a la salud, buena alimentación, cariño, cuidado, entre otros.

Los actores valoran la amplitud y multidimensionalidad de acciones que tengan como norte proteger a las personas. Así lo dio a conocer una representante del Poder Ejecutivo (entrevista, San José, 21 de noviembre de 2016), quien, desde sus diversos cargos en la administración pública, ha estado involucrada con el enfoque de seguridad humana como un tema que trascendía la seguridad ciudadana. Esta visión tiene un marco más amplio que la prevención del delito o la ausencia de guerras, y sobresale el acento que ponen algunos actores en el desarrollo humano para alcanzar circunstancias fundamentales de seguridad. En Costa Rica existen grupos de profesionales y expertos cohesionados por sus planteamientos comunes de prácticas y estrategias en favor del desarrollo humano, la protección y empoderamiento de las personas. Las alternativas de política elaboradas desde un enfoque amplio de seguridad humana van a buscar beneficiar particularmente a las comunidades vulnerables y a los grupos discriminados, tales como los migrantes indígenas.

Grado de persuasión de las comunidades epistémicas en Costa Rica

Los éxitos de las comunidades epistémicas en la difusión de ideas dependen de su grado de influencia. En la tabla 3.1 se presenta un análisis del grado de influencia de los actores que promovieron el enfoque de seguridad humana. Para ello, se han tomado los elementos propuestos por Cross (2013) sobre la incertidumbre, la relación con los tomadores de decisión, la presencia de coaliciones o competencia entre grupos de

Tabla 3.1. Grado de influencia de los grupos que promueven el enfoque de seguridad humana en Costa Rica

Indicadores	Acciones	Evaluación
Incertidumbre	Talleres de socialización en los que se hace referencia al enfoque de seguridad humana con un conjunto de principios para aplicar en las políticas públicas, y no al concepto de seguridad humana.	Positiva
Acceso a los decisores	Actores políticos con prestigio promocionan el enfoque de seguridad humana.	Positiva
Construcción de coaliciones y competencia	Coaliciones y competencia entre los mismos grupos que promueven la protección del individuo y de sus derechos.	Contradictoria
Percepción de la naturaleza del tema	Seguridad humana resuena con la historia del país.	Positiva

profesionales y la percepción de la naturaleza del tema. El objetivo es determinar si la influencia del grupo de expertos que promueven el enfoque de seguridad humana en Costa Rica es fuerte o débil.

Incertidumbre: del concepto al enfoque de seguridad humana

La seguridad humana ha estado rodeada de incertidumbre y complejidades desde los inicios. Los actores que han promovido la seguridad humana en Costa Rica señalaron como un problema el hecho de que el concepto no está definido, además, se ha criticado su amplitud y vaguedad, pues rompe con las ideas tradicionales de seguridad o con los conocimientos de medición de resultados. Costa Rica no ha escapado de estas críticas, pues incluso actores nacionales considerados expertos en seguridad humana llegaron, en algún momento, a manifestar desconocimiento. Diversos actores nacionales relacionados con las garantías en favor de las personas han expresado incertidumbre ante este tema complejo que genera grandes resistencias, pues, aunque se denomine seguridad humana, se la sigue asociando con lo securitario. La falta de claridad conceptual y la dificultad de operativizar dicho concepto devienen en ausencia de certezas.

Para lidiar con la incertidumbre acerca del significado y contenido de la seguridad humana, en Costa Rica se organizaron numerosos cursos

y talleres. El objetivo fue explicar su alcance conceptual; además, los actores involucrados enfrentaron esa incertidumbre al manejarla como enfoque y no como concepto.

Relación con los decisores: puertas abiertas al tema

En Costa Rica, los expertos y profesionales vinculados a las ideas, políticas y programas de seguridad humana mantienen una comunicación constante con los tomadores de decisión desde que el enfoque se comenzó a difundir. Existe una clase política para la que el concepto no es ajeno y por eso no es extraño que sea mencionada dentro del gobierno y por los dirigentes políticos en general.

Se supone que esta relación se debe a que actores políticos que gozan de un alto prestigio han promovido los principios de la seguridad humana. Por ejemplo, las actividades desarrolladas por Sonia Picado, una figura fundamental, con amplia experiencia política y académica y con una respetable reputación en el país. Varios testimonios de los informantes revelan el prestigio del cual goza Picado en el campo de la seguridad humana. Ella es, tal vez, la representante más importante del tema y su mayor promotora. Además, cuenta con un alto perfil político, pues fue embajadora de Costa Rica en Estados Unidos y miembro de la Comisión de Naciones Unidas de Seguridad Humana.

En 2001, por solicitud del secretario general de la ONU, se creó la Comisión sobre Seguridad Humana, de la cual Picado fue parte. Su objetivo era divulgar y movilizar apoyo financiero para dicho enfoque (UNTFHS 2015). Una vez culminadas las actividades, la Comisión se transformó en una Junta Consultiva sobre Seguridad Humana (Advisory Board on Human Security), encargada de asesorar al secretario general de la ONU en la difusión del tema y de administrar los recursos financieros del UNTFHS (Dependencia de Seguridad Humana de la ONU 2009). El hecho de que Picado haya estado involucrada con Naciones Unidas y haya formado parte de la directiva del UNTFHS, además de su influencia en América Latina y en Costa Rica, hace que el concepto del enfoque permee un poco a los niveles decisorios. Así, desde su posición en la junta del UNTFHS, impulsó actividades en Costa Rica relacionadas con la seguridad humana, las cuales contaron con la

aprobación de los decisores. Es decir, la aprobación política precedió a la aprobación técnica.

La seguridad humana también ha estado en la agenda política de otros actores que han ocupado altos cargos en las administraciones públicas, tanto pasadas como actuales. En 2016, según el viceministro de Paz del Ministerio de Justicia y Paz (entrevista, San José, 2 de noviembre de 2016), la promoción del enfoque estaba relacionada con los “liderazgos” de determinadas figuras políticas. Un ejemplo es la vicepresidenta Ana Helena Chacón, una decisora a quien se relaciona con la dimensión social de la seguridad humana.

Los expertos y profesionales que promueven este enfoque han tenido relaciones con los tomadores de decisión en Costa Rica, y estos vínculos han sido fundamentales para difundirlo. En otras palabras, dado el interés en el tema por parte de figuras costarricenses de alto perfil político, los miembros de la comunidad epistémica han ganado acceso a quienes toman las decisiones. Figuras como Sonia Picado y Ana Helena Chacón le han dado mayor visibilidad. Desde las altas esferas del poder político, en 2016, era habitual que se invocara el concepto de seguridad humana en la planificación de las políticas públicas.

Comunidades de derechos humanos y desarrollo humano: de la coalición a la competencia

La seguridad humana incluye casi cualquier tema, desde la seguridad de los ciudadanos y los grupos vulnerables, las amenazas medioambientales, hasta violencia intrafamiliar y relaciones económicas. De ahí que sea un concepto polémico. Las resistencias se han generado no solo en la academia, que discute su alcance teórico, sino también en los sectores políticos, que discuten la dificultad de implementar la seguridad humana (Burgess y Owen 2004). En el caso de Costa Rica, las comunidades de derechos humanos y de desarrollo humano han emprendido diversas iniciativas para difundir este enfoque.

Las coaliciones construidas entre las comunidades de profesionales y expertos en derechos humanos y desarrollo humano y los grupos que promueven el enfoque de seguridad humana han competido con las comunidades epistémicas de derechos humanos y desarrollo humano,

fuertemente asentadas en la historia del país. Las críticas desde la comunidad de derechos humanos no solamente se basaron en la vaguedad del concepto de seguridad humana, sino en la competencia entre ambos enfoques, sobre todo por los recursos financieros limitados que otorgaba la cooperación internacional y por la visibilidad en el discurso político. Una representante de las organizaciones internacionales (entrevista, San José, 4 de noviembre de 2016) indicó que “hay una sociedad civil muy orientada a temas de derechos humanos; el tema está más inserto en el discurso político de Costa Rica, pero la seguridad humana no tanto y cuando se habla de seguridad se piensa automáticamente en seguridad ciudadana”.

Los mismos miembros de la comunidad epistémica nacional de seguridad humana reconocen que este enfoque no ha sido completamente adoptado en las políticas públicas de Costa Rica y algunos actores sintieron que, a pesar del esfuerzo de difusión, no se había acogido el concepto. Es probable que la competencia entre la comunidad epistémica de seguridad humana y comunidades epistémicas más consolidadas y desarrolladas, como las de derechos humanos y de desarrollo humano, haya limitado la influencia de la primera. Las resistencias al enfoque de seguridad humana se dieron incluso dentro del mismo sistema de Naciones Unidas.

Percepción de la naturaleza del tema: afinidad de la seguridad humana con la visión de país

A pesar de la incertidumbre que rodea a la seguridad humana, este tema ha sido políticamente relevante en Costa Rica por formar parte de las características esenciales del país. Por ejemplo, algunos sectores sociales la asocian con prácticas en marcha antes de la promoción del concepto en 1994 por el PNUD, tales como la protección de los derechos humanos, promoción de las garantías sociales, seguridad de los grupos vulnerables (indígenas, migrantes, jóvenes, mujeres, infantes y adolescentes), entre otros.

Costa Rica tiene una historia relevante en la promoción de los derechos humanos (Brysk 2009; Alpízar 2011; Cascante et al. 2016). Antes de que se adoptara la Declaración Universal de Derechos Humanos, en

1948, en Costa Rica ya se daban pasos en este sentido. Como ya se mencionó, el modelo de seguridad y defensa de Costa Rica es distinto del resto de América Latina, pues no tiene Fuerzas Armadas. Ello es consecuencia indirecta del conflicto armado que vivió ese país en 1948. Cuando este finalizó, el gobierno costarricense decidió abolir todas las Fuerzas Armadas para que no se repitiera la experiencia de la guerra civil. Ello generó una oportunidad para que el discurso de la seguridad humana pudiera penetrar la sociedad costarricense. De acuerdo con Brysk (2009), esta situación influyó para que, desde mediados del siglo XX, Costa Rica construyera una identidad de país como garante de los derechos humanos, protector del individuo y promotor de los valores de paz.

La historia marcada por una preocupación por las garantías sociales y los derechos humanos consolidó en este país una red de profesionales motivados por estos ideales. Por ello, los actores costarricenses consideran que la seguridad humana tiene la misma naturaleza de los valores perseguidos en el país. Las diversas fuentes consultadas coinciden en que, por su propia historia, valores e identidad, el país tiene una diplomacia muy proactiva en temas de paz, seguridad y promoción de todo lo que tenga que ver con el avance de los derechos humanos. De esta manera, las fuentes consideran que el gobierno costarricense ha sido congruente con su línea discursiva internacional y con algunas de sus visiones internas.

Consideraciones finales sobre el caso Costa Rica

La coordinación exitosa de políticas públicas bajo el enfoque de seguridad humana depende de qué tan fuerte sea la influencia de una comunidad epistémica o de una red de profesionales. Una forma de apreciar este grado de influencia es analizar los elementos de incertidumbre, acceso a los decisores, construcción de coaliciones o presencia de competencias, y la perspectiva de la naturaleza del tema. Se evaluó de manera positiva a las estrategias empleadas si favorecían la difusión del enfoque de seguridad humana o negativamente si las obstaculizaban.

En el caso de Costa Rica, como consta en la tabla 3.1., se puede evaluar positivamente al grupo de expertos y profesionales que abogan por el enfoque de seguridad humana, pues disminuyen la incertidumbre

alrededor del concepto. Esto se debe a la estrategia de efectuar talleres de socialización, en los que se referían al enfoque de seguridad humana en términos amplios y no a un concepto delimitado. De manera general, las estrategias para manejar la incertidumbre en torno a la seguridad humana posibilitan que la comunidad epistémica tenga mayor influencia. Además, el acceso a los tomadores de decisión también puede ser valorado en términos positivos, pues actores costarricenses con un alto peso político promocionaron la seguridad humana, lo que facilitó el acceso a las instancias de decisión. Igualmente, la percepción del país sobre la naturaleza del tema de seguridad humana es positiva, pues se la considera afín a la visión de los costarricenses: un Estado sin Fuerzas Armadas que vela por las garantías sociales y protección de los grupos más vulnerables. Cuando los objetivos de política de una comunidad epistémica de seguridad humana son congruentes con las normas valoradas socialmente en un país, se espera que tengan mayor influencia en las políticas estatales.

El indicador de construcción de coaliciones o competencia presenta contradicciones. En este país se han construido coaliciones entre los grupos que promueven la protección de los individuos y derechos de las personas, lo que puede ser apreciado como positivo. Las comunidades de derechos humanos y desarrollo humano, con fuerte presencia en el país, han trabajado con los grupos que promueven la seguridad humana. No obstante, la comunidad de derechos humanos, y en menor grado la de desarrollo humano, han objetado el discurso de la seguridad humana. Sus críticas principales se fundamentan en la percepción de que el enfoque de derechos humanos es suficiente para abarcar las preocupaciones de la seguridad humana. Asimismo, se percibe que la competencia entre el discurso de la seguridad humana y el régimen de los derechos humanos termina por socavar este último. Esta competencia con otras comunidades epistémicas más consolidadas probablemente ha reducido la influencia de la comunidad epistémica más incipiente de seguridad humana. Con excepción de esta última evaluación, todos los demás indicadores son positivos, por lo que se puede concluir que la comunidad epistémica de seguridad humana ha presentado una cohesión interna fuerte, con un nivel de influencia medio en la promoción del mencionado enfoque.

Ilusión de una comunidad epistémica de seguridad humana en Ecuador

Desde que fue planteado el enfoque de seguridad humana en la Constitución del Ecuador de 2008, el término se hizo recurrente en los instrumentos legales de menor rango. Así, se aprobaron diversas leyes de seguridad integral que buscaban operativizar ese concepto. Sin embargo, no todos los actores compartían la visión del enfoque de la seguridad humana o conocían su alcance. Entre los actores provenientes del sector académico y que sí se mostraron partidarios del enfoque de la seguridad humana está Adrián Bonilla, profesor investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Ecuador), quien tiene diversas publicaciones sobre el tema y participó en las reuniones con la sociedad civil convocadas por la Asamblea Constituyente del Ecuador en 2008. Otra académica mencionada fue Katalina Barreiro, docente y coordinadora del primer Plan Nacional de Seguridad Integral 2011-2013. Además, se citó a Bertha García, docente de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

El segundo grupo de personas relacionadas con la seguridad humana proviene del sector militar. Entre ellas se encuentra el general en servicio pasivo Oswaldo Jarrín, quien participó en la elaboración de los libros blancos de la Defensa Nacional del Ecuador 2002 y 2006, en los que se menciona el concepto de seguridad humana. Otro actor proveniente del mundo militar es el coronel Galo Cruz, quien se desempeñó como director del Centro de Estudios Estratégicos de la Universidad de las Fuerzas Armadas / Escuela Politécnica del Ejército (ESPE).

Por último, en el tercer grupo de actores relevantes comprometidos con el enfoque de seguridad humana se encuentran Fernando Pachano y Michel Lapierre. Pachano fue responsable del Área de Gobernabilidad Democrática y Desarrollo Social del PNUD, y Michel Lapierre, coordinador del Programa de Seguridad Humana en la Frontera Norte del Ecuador. A continuación, se analizan los componentes que configuran una comunidad epistémica en el caso de los profesionales y expertos de Ecuador vinculados con la seguridad humana.

Convicciones normativas: diversidad de enfoques, conceptos y definiciones

Como se mencionó, los conocimientos especializados relacionados con un campo particular son un componente básico para conformar una comunidad epistémica. En Ecuador existen actores que creen en la protección del individuo desde una visión amplia de seguridad que tome en cuenta sus diversas dimensiones. Por ejemplo, hay quienes ven la necesidad de considerar las condiciones de desarrollo de los seres humanos, así como posibles vulnerabilidades y amenazas a esas posibilidades. Desde la academia, se comenzó a abogar por un concepto de seguridad humana que desplazara el énfasis colocado en el Estado hacia las personas, derechos y dignidad humana. Incluso desde el sector militar, un actor inexistente en el caso de Costa Rica, se encontraron voces a favor de la seguridad humana.

No obstante, si bien otros actores tienen conocimiento y han estado involucrados con la seguridad humana, centran sus preocupaciones y conocimientos especializados alrededor de la seguridad ciudadana. Así, por ejemplo, desde los altos niveles de gobierno, cuando todavía no se había decantado una posición institucional con respecto a la seguridad humana, algunos decisores en el Ministerio Coordinador de Seguridad preferían una concepción de seguridad ciudadana, centrada en las personas, que buscara las condiciones para que los niveles de violencia y criminalidad sean aceptables. De tal manera, al combinar estas dos visiones de seguridad: humana y ciudadana, se desplazó el objeto antropocéntrico, para volver a situar al Estado en el núcleo. Este choque de enfoques se hizo aún más evidente cuando el gobierno ecuatoriano decidió inclinarse por una definición propia de seguridad integral en lugar de seguridad humana. Esta intrincada red de conceptos (seguridad humana, seguridad integral, seguridad ciudadana) complicó el panorama conceptual.

Personas expertas que trabajaron muy de cerca para tratar de aclarar el concepto de seguridad humana se mostraron críticas. Por ejemplo, para la coordinadora del segundo Plan Nacional de Seguridad Integral 2014-2017 (entrevista, Quito, 9 de septiembre de 2016), uno de los inconvenientes de la seguridad humana es que “cualquier idea cabe,

porque es uno de los conceptos que define mucho y no define nada”. En efecto, si bien en el Ecuador no se tenía clara la diferencia entre seguridad humana y seguridad integral, se hablaba preferentemente de esta última, y con menos intensidad de la primera. Al no estar claro el alcance y contenido de la seguridad humana, en este país han coexistido enfoques, conceptos y definiciones relacionados con la seguridad del individuo que se entremezclan y confunden.

Difícilmente podría decirse que existan convicciones normativas compartidas entre los actores relacionados con el enfoque de seguridad humana. Por ejemplo, no solo han entrado a jugar consideraciones y preocupaciones sobre la seguridad del individuo, sino que el concepto de seguridad integral se ha complementado con preocupaciones alrededor de la figura del Estado e incluso de la naturaleza. En consecuencia, no se pudo comprobar que existiera en Ecuador un grupo consolidado de profesionales y expertos cohesionados por creencias normativas compartidas de protección y empoderamiento de los individuos o de seguridad humana.

Creencias compartidas: la inseguridad ciudadana como causa de la inseguridad humana

Los conocimientos especializados de los actores ecuatorianos sobre la seguridad del individuo se fundamentan en diversas creencias que han girado alrededor de la protección del individuo, del Estado o de la naturaleza. A pesar de que se ha utilizado discursivamente el enfoque de seguridad humana, no se encontró a un grupo de profesionales adheridos a las ideas y valores de este enfoque, más bien se presentaron casos aislados. Por el contrario, algunos actores expresaron dudas con respecto a las diferencias entre seguridad humana y seguridad integral, o no diferenciaron ambos conceptos.

Los expertos analizan las relaciones causa-efecto de determinados problemas en la protección del individuo y de los grupos vulnerables bajo un marco interpretativo variado. Algunos sectores profesionales coincidieron en identificar como causa a la falta de coordinación institucional, por eso se concibió el concepto de seguridad integral, para hacer referencia a los ámbitos funcionales e institucionales del Ecuador.

Por ejemplo, en el Plan Nacional de Seguridad Integral 2014-2017, se optó por usar el concepto de seguridad integral no solo referido a los ámbitos que se manejaban en el Ministerio de Coordinación de Seguridad, sino a todos los ámbitos del Estado que tienen que ver con la seguridad y contribuyen de alguna manera con esta.

Las preocupaciones sobre la seguridad del individuo han estado presentes, pero las causas se inclinaron hacia la criminalidad y la delincuencia. De esta manera, si bien la seguridad humana y la ciudadana han llamado la atención de diversos sectores de la sociedad, los responsables políticos se inclinan por esta última, debido a que las políticas públicas de seguridad ciudadana son mucho más tangibles: reformas policiales, capacitación de los agentes de seguridad, políticas para reducir los índices de criminalidad, etc. Además, la seguridad humana implica lidiar integralmente con problemas que se resolverían en un plazo mucho mayor, y para muchos políticos no es buen negocio planificar a largo plazo con visión prospectiva. Muchas de las preocupaciones de profesionales y expertos gravitan alrededor de las amenazas por la inseguridad ciudadana, más que alrededor de aquellas que producen inseguridad humana. Esto probablemente se debe al tipo de actor que ha impulsado el concepto de seguridad humana en el Ecuador.

Nociones compartidas de validez: seguridad ciudadana

En cuanto a los mecanismos para valorar como relevante un conocimiento referido a la seguridad del individuo, no se dio mayor relevancia a la integralidad, multidimensionalidad, universalidad, y a la naturaleza contextualizada y preventiva del concepto de seguridad humana. Si bien algunos actores de la academia o del gobierno habían estado involucrados con instrumentos de política o proyectos técnicos relacionados con la seguridad humana, no se evidenció que usaran los entendimientos intersubjetivos que caracterizan la seguridad humana. Más bien, algunos manifestaron sus reparos sobre lo abstracto del enfoque, lo vago del concepto y el uso retórico de la seguridad humana. Más que a una integralidad y multidimensionalidad entendidas como mecanismos intersubjetivos de validación, los actores se refieren a estas como una especie o subclase de seguridad: la seguridad integral o la multidimensional.

La seguridad integral se asocia con la del Estado. Al pensarla, no se reflexiona sobre sus fines, sino sobre cómo se cumple la seguridad; es decir, qué instrumentos, qué instituciones y qué mecanismos son necesarios para lograrla a escala nacional. Si bien algunos actores identifican puntos de conexión entre la seguridad integral y la humana, reconocen que no se puede tratar a esta última como integral. Relacionan la seguridad multidimensional con el concepto de la OEA sobre los desafíos multidimensionales de la seguridad pública de los Estados, también con un enfoque estadocéntrico.

Otras características de la seguridad humana, como la universalidad, contextualización y naturaleza preventiva, fueron poco mencionadas por los actores en Ecuador. Particularmente, la prevención se entiende bajo el marco de la seguridad ciudadana, cuyo significado es prevenir el crimen y la violencia, más que evitar conflictos futuros a través de las estrategias de protección y empoderamiento, tal y como sugirió el PNUD (1994) para el enfoque de seguridad humana.

En suma, la integralidad, la multidimensionalidad, la universalidad, además de su naturaleza contextualizada y preventiva como mecanismos intersubjetivos de validación del enfoque de seguridad humana, han estado mayormente ausentes en las reflexiones de los actores vinculados con el enfoque de seguridad humana en el Ecuador.

Alternativas de políticas: seguridad integral (Estado-individuo-naturaleza)

Las alternativas de políticas planteadas en cuanto a las prácticas y estrategias para enfrentar los problemas relacionados con seguridad del individuo han sido diversas. Muchas han estado condicionadas por un enfoque restringido de la seguridad humana, orientado a garantizar la seguridad ciudadana del individuo en contra de las agresiones y el crimen. Dentro de las políticas y estrategias planteadas bajo este marco de seguridad ciudadana sobresale, por ejemplo, “prevenir, combatir y controlar la criminalidad y la violencia en la sociedad” (Ministerio de Coordinación de Seguridad 2011, 85).

Las coordinadoras de los planes nacionales de seguridad integral 2011-2013 y 2014-2017 coincidieron en que la seguridad humana

tenía mayor alcance que la ciudadana. Sin embargo, el énfasis se situó en las garantías en contra de la criminalidad y violencia hacia las personas. De esta manera, se distorsiona la visión real de la seguridad humana para discutir acerca de la seguridad tradicional, y se prioriza el ámbito doméstico. Por ejemplo, se desarrollaron acciones y estrategias para implementar el Servicio Integrado de Seguridad, conocido como el ECU 911, encargado de articular las acciones de los organismos públicos ante las emergencias de la ciudadanía, con la finalidad de contribuir, de manera permanente, a conseguir y mantener la seguridad integral ciudadana (ECU 911 2018).

También se encuentran aquellas perspectivas que consideran los postulados de la seguridad humana desde una visión amplia, y una comprensión multisectorial de las diversas amenazas y causas de las inseguridades que afectan a los individuos. Así, en el primer Plan Nacional de Seguridad Integral del Ecuador 2011-2013, se identificaron diversas amenazas emergentes como desafíos a la seguridad humana (Ministerio de Coordinación de Seguridad 2011). En la tabla 3.2. se pueden observar estas nuevas amenazas, así como el objeto referente de la seguridad. Las amenazas emergentes no solo tienen como objeto referente al individuo, tal y como postula el enfoque de seguridad humana, sino agregan al Estado y a la naturaleza como objetos referentes para desarrollar un nuevo concepto: el de la seguridad integral.

A partir de estas nuevas amenazas se plantearon diversas políticas y estrategias para enfrentar los problemas relacionados con la seguridad del individuo, de la naturaleza y del Estado. De esta manera, se puede citar como ejemplo la política 1 del segundo Plan Nacional de Seguridad Integral 2014-2017 (Ministerio Coordinador de Seguridad 2014, 201): “Garantizar la soberanía en integridad territorial para la consecución del Buen Vivir, en el marco de los derechos humanos”. En esta política, los elementos de soberanía, Buen Vivir y derechos humanos confirman la relación entre individuo, Estado y naturaleza.

Tabla 3.2. Amenazas no tradicionales a la seguridad humana vistas desde Ecuador

Amenazas emergentes a la seguridad humana	Objeto referente de la seguridad		
	Individuo	Naturaleza	Estado
Pobreza	X	X	
Desastres naturales	X	X	
Problemas ambientales	X	X	
Enfermedades	X		
Conflictos de identidad: étnica, religiosa, cultural y regional	X		
Transporte de materiales peligrosos	X	X	X
Conflicto colombiano	X	X	X
Inseguridad ciudadana	X		
Migraciones descontroladas	X		X
Escasez de recursos	X		X
Conflictos interestatales	X	X	X
Delincuencia organizada	X		X
Conspiración política			X

Fuente: Ministerio de Coordinación de Seguridad (2011).

En resumen, si bien el marco para desarrollar estrategias y prácticas menciona a la seguridad humana, en el fondo tiene como prioridad la seguridad ciudadana. Dentro de este contexto, en Ecuador se propuso “un nuevo enfoque de seguridad centrado en el bienestar del ser humano, como centro de sus políticas, estrategias y acciones” (Ministerio de Coordinación de Seguridad 2011, 13), como lo hace el enfoque de seguridad humana. Esta visión, denominada “seguridad integral”, considera la seguridad del ser humano desde el punto de vista de la seguridad pública del Estado (83). Si bien esto implicó superar la doctrina de la seguridad nacional a través de la integral (Ministerio de Coordinación de Seguridad 2011; Ministerio Coordinador de Seguridad 2014), distorsiona el enfoque de seguridad humana, al mantener la visión estadocéntrica e incorporar nuevos elementos como las relaciones entre Estado, individuo y naturaleza.

En cuanto al desarrollo de una comunidad epistémica sobre seguridad humana en Ecuador, los conocimientos especializados han girado no solo alrededor de la protección del individuo –donde se combinan

las visiones amplia y restringida de la seguridad humana—, sino que se han relacionado, e incluso confundido, con otros conceptos como seguridad ciudadana y seguridad integral, y con otros referentes como el Estado o la naturaleza. Aun cuando existe un grupo de profesionales y expertos que conocen y manejan el enfoque de seguridad centrado en el individuo, no se puede afirmar que esté desarrollada una comunidad epistémica nacional sobre este tema. No se evidenció un conjunto de creencias comunes que configuraran las convicciones normativas, creencias de causalidad y nociones de validez fundamentadas en la seguridad humana. Aunque existe un uso discursivo del enfoque de seguridad humana en instrumentos jurídicos y de políticas, además de que hay sectores como la academia o en los organismos internacionales que lo promueven, estas acciones no significan que se haya conformado un grupo cohesionado de especialistas alrededor de los principios de la seguridad humana. Algunos actores reconocieron el aporte teórico del enfoque, no obstante, varios de ellos pusieron en duda su contribución desde el punto de vista práctico, por considerarlo abstracto.

En consecuencia, una forma de operativizar el concepto ha sido mediante la propuesta de la seguridad integral. Es posible, entonces, referirse a una suerte de “ilusión de comunidad epistémica”, es decir, de una comunidad de expertos que no llega a consolidarse y cohesionarse por sus creencias, a pesar de haber inspirado iniciativas sobre seguridad humana. Además de no cumplir con los componentes necesarios para conformar una comunidad epistémica, los profesionales que se han vinculado a los temas de seguridad humana se han apartado de las ideas que le dan forma y contenido.

Grado de persuasión de los grupos de profesionales en Ecuador

A la fecha de escribir este libro, todavía no existía una comunidad epistémica consolidada en torno a la seguridad humana en Ecuador. A diferencia de Costa Rica, donde al menos existían los elementos básicos de cohesión, en el Ecuador faltaba todavía compartir creencias comunes que caracterizan el enfoque de seguridad humana.

Tabla 3.3. Grado de influencia de los grupos que promueven la seguridad humana en Ecuador

Indicadores	Acciones	Evaluación
Incertidumbre	Ante la falta de claridad conceptual, se limita el alcance de seguridad humana y se prioriza la seguridad ciudadana.	Negativa
Acceso a los decisores	Obstaculizada por visiones más restringidas de la seguridad humana y orientadas a la seguridad ciudadana.	Negativa
Construcción de coaliciones y competencia	Coaliciones no permanentes entre derechos humanos y seguridad humana, y críticas de las visiones que defienden la seguridad estadocéntrica.	Negativa
Percepción de la naturaleza del tema	La seguridad humana es insuficiente para abordar las prioridades del Estado. Por ello se amplía el objeto referente de seguridad (individuo-Estado-naturaleza), volviendo a las nociones de seguridad estatal.	Negativa

Con los elementos de la tabla 3.3, se analiza a continuación el grado de influencia de los actores que promovieron el enfoque de seguridad antropocéntrico, de acuerdo con los elementos de la incertidumbre, la relación con los tomadores de decisión, la presencia de coaliciones o competencia entre grupos de profesionales y la percepción de la naturaleza del tema.

Incertidumbre sobre la seguridad humana: amplitud y abstracción

El gobierno ecuatoriano ha considerado a la seguridad humana un tema políticamente relevante. La emergencia de un nuevo enfoque de seguridad se ha vinculado, además de las transformaciones en el sistema internacional, con los cambios políticos de 2008 a raíz de la aprobación de una nueva Constitución. Este nuevo proyecto de Estado implicó romper con las concepciones tradicionales de seguridad y pasar a un enfoque que integrara todas las dimensiones de la seguridad que necesitaba la ciudadanía ecuatoriana.

Como era de esperarse, el tema de la seguridad humana fue relevante para la agenda política ecuatoriana durante las discusiones de la Asamblea

Constituyente (2007-2008). En ese momento se requería de una concepción no militarista de la seguridad, que garantizara los derechos de las personas, más allá de la percepción del enemigo interno y las amenazas al Estado. Sin embargo, no todos los miembros de la academia o sectores relacionados acogieron esta perspectiva, debido a lo abstracto que podía llegar a ser el nuevo término de seguridad humana y a la incertidumbre que podía rodear a las políticas públicas con base en este concepto. La estrategia de los actores ecuatorianos al respecto fue proponer un concepto propio, el de seguridad integral, que se adaptara a las prioridades de política nacional y encajara con su visión del Buen Vivir.

Relación con los decisores: acceso con obstáculos

La Asamblea Constituyente ecuatoriana, que funcionó de 2007 a 2008, puede considerarse el punto más álgido de transformaciones que vivió ese país durante el pasado reciente. Muchos de los constituyentes provenían del sector académico; la Asamblea representó una ocasión especial para que, mientras se transformaba a las instituciones del Estado ecuatoriano, se impulsaran marcos conceptuales para guiar a los tomadores de decisión. Así, en esta coyuntura, más allá de los intereses políticos, se impulsaron intereses estrictamente académicos. Esto significó que la discusión sobre la seguridad humana que se llevaba a cabo solo en la academia se trasladara a la Asamblea Constituyente, y de allí a la Constitución y a los decisores encargados de formular políticas públicas.

Una forma de trasladar el concepto de seguridad humana a los operadores políticos fue efectuar talleres en los que participaron decisores y académicos. Una de las académicas involucradas cuenta que en estas reuniones también estuvieron actores provenientes de las Fuerzas Armadas. En una etapa posterior, cuando el término de seguridad humana ya había sido adoptado en la Constitución de la República, comenzó una segunda fase liderada por las agencias de Naciones Unidas, particularmente el PNUD, en la cual se difundió este enfoque entre los tomadores de decisión. Un oficial de dicha agencia de la ONU comentó que se veía “la necesidad de hacer abogacía con las contrapartes para difundir el

concepto, para que el concepto vaya siendo interiorizado por actores del Estado y decisores públicos” (entrevista, Quito, 30 de agosto de 2016) con los que iban a trabajar.

No todos los decisores mostraron una actitud favorable hacia el enfoque de seguridad humana. La Senplades mostró mayor apertura, ya que se comprendía la propuesta del PNUD sobre desarrollo humano y seguridad humana. En esta institución entendieron que Naciones Unidas quería vincular el trabajo sobre derechos humanos con desarrollo, en un esquema combinado con el tema de seguridad, como un paraguas más amplio. No obstante, representantes de Naciones Unidas en Quito reconocen que ese relacionamiento con los decisores no fue tan fuerte como en otros temas, como el desarrollo humano o los propios objetivos de desarrollo del milenio. Si bien algunos actores del sector académico partidarios del enfoque de seguridad humana tuvieron acceso a determinadas instancias de decisión, la relación se dio con decisores que no creían en el enfoque de seguridad humana en un sentido amplio, sino más bien en una visión acotada, orientada a la seguridad ciudadana.

Coaliciones temporales y competencia con visiones estadocéntricas

Los grupos de profesionales en el Ecuador que apoyaban el enfoque de seguridad humana no formaron coaliciones permanentes para impulsarlo, a pesar de existir instrumentos jurídicos y políticos que lo abordaban. En un primer momento, las comunidades de derechos humanos concordaron en que se incluya este enfoque en la Constitución. Sin embargo, a pesar del acercamiento inicial entre los temas de derechos humanos y seguridad humana, los profesionales y expertos vinculados a ambas temáticas no siempre reconocen tal vínculo. Por ejemplo, al solicitar una entrevista a la Comisión Ecuménica de los Derechos Humanos (Cedhu), una reconocida ONG defensora de los derechos humanos en Ecuador, uno de sus miembros respondió que no disponía de mayor información sobre el tema de seguridad humana (entrevista, Quito, 13 de agosto de 2016).

La seguridad humana es un término que no se utiliza mucho en las comunidades de derechos humanos ni en los textos elaborados por

organizaciones de la sociedad civil vinculadas a los derechos humanos o en textos educativos; es poco socializado con las personas, y más utilizado por Naciones Unidas y la academia. Esto lleva a pensar que las coaliciones que se formaron al inicio de los debates de la Asamblea Constituyente entre los grupos que apoyaban la seguridad humana y los derechos humanos no permanecieron en el tiempo.

La vinculación con el desarrollo humano también ha impulsado la seguridad humana. Durante los debates de la Asamblea Constituyente, diversas propuestas la vinculaban con el desarrollo humano, la vida digna y la seguridad ciudadana. De esta manera, se puede reconocer la importancia que se dio al desarrollo humano en el pensamiento de los actores ecuatorianos, presente en diversos instrumentos jurídicos y políticos, como la Constitución y el Plan Nacional del Buen Vivir. Se podría pensar que Ecuador adoptó el enfoque de seguridad humana con base en su evolución como concepto desde su incorporación en el Informe sobre el Desarrollo Humano de Naciones Unidas, de 1994.

Asimismo, las oficinas nacionales de las agencias de Naciones Unidas con sede en Ecuador han fomentado la vinculación de la seguridad humana y el desarrollo. Sin embargo, las diferencias entre ambos conceptos no parecen claras. Las coaliciones entre los grupos que promueven la seguridad humana y el desarrollo humano se han dado más por mandato directo de Naciones Unidas a los representantes en Ecuador. Fuera del sistema de la ONU, los actores consideran equivalentes ambos conceptos.

Percepción: la seguridad humana como parte de la seguridad integral

A raíz de los cambios políticos e institucionales de 2008, en el Ecuador se proclamó una Constitución garantista en cuanto a la protección de los derechos de las personas. Ese énfasis se basaba en el interés de cambiar el paradigma de seguridad que había envuelto el sistema jurídico anterior, centrado en el Estado y la seguridad nacional. De ese modo, conceptos como seguridad humana, seguridad integral o seguridad ciudadana fueron frecuentes en las discusiones de la Asamblea Constituyente. Estos se encuadraban con el paradigma del Buen Vivir impulsado por el

gobierno, se reflejaron en la Constitución y en las leyes posteriores. Sin embargo, a pesar de que se empleaba el término de seguridad humana, se lo sustituyó por la seguridad integral para englobar a las personas, la naturaleza y al Estado.

No solo se amplió el alcance del objeto referente, sino que la seguridad se orientó a prevenir la violencia y la criminalidad. Por tanto, la seguridad humana se tergiversó y se transformó en prevenir del crimen a la ciudadanía ecuatoriana; se desnaturalizaron los principios de la centralidad del ser humano, que lo considera objeto de referencia y protección en materia de seguridad antes que al Estado. Por el contrario, el Ecuador plantea la seguridad integral como la consecución de todas las dimensiones del ser humano, la naturaleza y el Estado bajo el marco del Buen Vivir (Ministerio Coordinador de Seguridad 2014). De esta manera, se priorizan temas de seguridad ciudadana, como criminalidad y operaciones de inteligencia criminal; en el caso de política exterior, el crimen organizado. En resumen, si bien los objetivos de los profesionales que abogaban para que el Ecuador asumiera el enfoque de la seguridad humana estaban más o menos en línea con las normas del Buen Vivir y de protección a las personas –que pretendían las autoridades con la refundación de la República–, se los abandonó al reorientarse la seguridad humana hacia una seguridad integral.

Como reflexión final sobre este apartado, se señala que la estrategia utilizada por los actores ecuatorianos ante la incertidumbre al delimitar el concepto de seguridad humana fue desarrollar uno propio de seguridad integral, que se adaptara a las prioridades de país de lucha contra la criminalidad. Ello desvirtuó el concepto original y el alcance de la seguridad humana, al enfocarse en una sola de sus dimensiones (la seguridad ciudadana) y al ampliar el objeto referente de seguridad (individuo-Estado-naturaleza). Por ello, se evalúa de manera negativa esta estrategia.

En cuanto al acceso a los decisores, los defensores del enfoque de seguridad humana tuvieron un acercamiento a algunas instancias, tanto en la Asamblea Constituyente que aprobó una nueva Constitución para el país, como en diversos ministerios. Sin embargo, las visiones orientadas a la seguridad ciudadana y más restringidas de la seguridad humana obstaculizaron el enfoque amplio de esta.

Acerca de la construcción de coaliciones, los grupos de defensa de los derechos humanos apoyaron, en un primer momento, que se incluyera el enfoque de seguridad humana en la Constitución; sin embargo, no se fortaleció el vínculo con dichos grupos, lo que conllevó a que las coaliciones iniciales entre los defensores de los derechos humanos y la seguridad humana desaparecieran. Mientras estas alianzas se debilitaron, aumentaron las críticas por parte de las comunidades de profesionales que defienden una seguridad estadocéntrica.

Por último, el criterio de la percepción de la naturaleza del tema también se evalúa de forma negativa. Los objetivos de los profesionales que abogaban para que Ecuador asumiera el enfoque de la seguridad humana estaban más o menos en línea con las normas del Buen Vivir y de protección a las personas que perseguía el Estado. Sin embargo, los abandonaron al imponerse una visión de seguridad integral, la cual no solo incluye a los individuos, sino que incorpora al Estado y a la naturaleza, y prioriza las nociones de seguridad centrada en el Estado.

Al comparar lo acontecido en Costa Rica y Ecuador, se observa que en el primer país se identificó una pequeña comunidad epistémica incipiente sobre seguridad humana, con una fuerte presencia de representantes de organismos regionales e internacionales, además de académicos. Sus integrantes compartían principios básicos en la forma entender las inseguridades que afectaban a las personas. Entre sus convicciones normativas se encontraban los conocimientos especializados que buscaban promover la seguridad centrada en el ser humano. Esta comunidad desarrolló conocimientos e ideas para llevar a cabo acciones que protegieran al individuo y empoderaran a los más vulnerables. Además, creía que la descoordinación institucional causaba inseguridad en los individuos, por lo cual sus miembros habían promovido un trabajo mancomunado entre diferentes entidades.

El enfoque de la integralidad y la multidimensionalidad de las situaciones que afectaban la seguridad de las personas fueron mecanismos intersubjetivos para validar acciones y estrategias de seguridad humana. Esta comunidad presentó como alternativas de políticas aquellas prácticas y estrategias que involucraban el desarrollo humano, la protección y empoderamiento de las personas.

En cuanto al grado de influencia de esta comunidad, la mayoría de indicadores al respecto tuvieron una evaluación positiva: en el manejo de la incertidumbre de los problemas de definición de la seguridad humana, la facilidad de acceso a los decisores, la construcción de coaliciones para promover el enfoque y la percepción de la naturaleza del tema de la seguridad humana como acorde con los valores perseguidos por la sociedad. Esta influencia fue su principal recurso de poder social para legitimar las alternativas de políticas propuestas a escala doméstica, como el programa conjunto dirigido a las poblaciones indígenas migrantes entre Panamá y Costa Rica.

A diferencia de Costa Rica, en Ecuador no se conformó una comunidad epistémica sobre seguridad humana que se encargara de promoverla a nivel de los decisores. En el país andino existen grupos que conocen y promocionan el enfoque de seguridad humana, particularmente desde los sectores de la academia, de las Fuerzas Armadas y desde los organismos internacionales, aunque en menor grado que en Costa Rica. No obstante, estos grupos presentaron poca cohesión interna para configurar las convicciones normativas, creencias de causalidad o nociones de validez fundamentadas en los principios de la seguridad humana.

El hecho de que actores provenientes del sector militar en Ecuador hayan impulsado el concepto de seguridad humana puede ayudar, en parte, a comprender las diferencias conceptuales con Costa Rica, donde ese actor se encuentra ausente. En Ecuador, a diferencia de Costa Rica, no se promueve de manera intensiva el régimen internacional de los derechos humanos, lo que permitiría vincularlo con la seguridad humana. La propuesta de seguridad humana en Ecuador tuvo apoyo en un primer momento. Sin embargo, los obstáculos que se presentaron causaron que se la reemplazara por la seguridad integral. Estos obstáculos se evidenciaron al evaluar el poco grado de influencia de los grupos que apoyaban este enfoque.

La estrategia utilizada para disminuir la incertidumbre conceptual de la seguridad humana fue cambiar el concepto por el de seguridad integral. En la práctica, el fin fue enfocarse mayormente en el combate a la criminalidad y en la seguridad ciudadana. Además, el objeto referente se amplió para incorporar, aparte de las personas, al Estado y a la naturaleza. Esta maniobra restó fuerza a la propuesta de seguridad humana.

El enfoque de la seguridad humana en la versión propuesta por el PNUD fue obstaculizado por las visiones más restringidas de la seguridad y orientadas a la seguridad ciudadana que tenían algunos decisores. Por tanto, el acceso a las instancias de decisión no fue efectivo. Además, las coaliciones iniciales entre los grupos pro derechos humanos y los que fomentaban la seguridad humana no se fortalecieron, y aumentaron las críticas por parte de los grupos que favorecían una seguridad de tipo estadocéntrico.

Por último, las percepciones que imperaron sobre la naturaleza de la seguridad humana fueron más limitadas y circunscritas a la seguridad ciudadana, por lo que el Ecuador retornó a las nociones centradas en el Estado. Estas condiciones generaron que los grupos que fomentaban el enfoque de seguridad humana tuvieran poco nivel de influencia en las políticas del Estado ecuatoriano.

Capítulo 4

Mecanismos de difusión de ideas, normas y políticas sobre seguridad humana

Para comprender cómo se difundieron las ideas, normas y políticas de seguridad humana en Costa Rica y Ecuador, es necesario identificar la naturaleza de los mecanismos de difusión racionalistas o ideacionales que estuvieron presentes en el proceso. Los mecanismos de difusión son las vías por las cuales un actor puede influir en las decisiones de otro. Por ello, se analizarán los mecanismos de coerción, competencia, emulación y aprendizaje, y su vinculación con las comunidades epistémicas. Esto permitirá comprender la difusión de las nociones de seguridad humana e identificar el proceso por el cual se adopta una idea o política en este campo. Se reconoce que los mecanismos guiados por elementos racionalistas o ideacionales responden a suposiciones ontológicas distintas; no obstante, aquí se integrará una perspectiva teórica plural enfocada, por un lado, en elementos de tipo material (incentivos económicos, condicionalidades, presiones, etc.) y, por otro, en elementos ideacionales (prestigio, identidades, valores, moda, etc.). Se tomarán en cuenta las epistemologías distintas que permiten considerar que distintos mecanismos operen para difundir el enfoque de seguridad humana.

Mecanismos de difusión en Costa Rica

Costa Rica emplea discursivamente el enfoque de la seguridad humana. Pese a que este concepto polémico genera incertidumbre por su

amplitud, en este país se encuentran múltiples referencias al respecto en diversos instrumentos jurídicos y políticos. Por ejemplo, en la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia es posible encontrar jurisprudencia alusiva a la seguridad humana; sin embargo, no se llega a definir. El objetivo de este apartado es responder cuáles fueron los mecanismos de difusión por los que se propagó el enfoque de seguridad humana en Costa Rica y qué comunidades epistémicas intervinieron.

Coerción suave: incentivos económicos a través de Naciones Unidas y Japón

Desde que fue planteada la seguridad humana, la cooperación internacional ha impulsado activamente propuestas y estrategias que minimicen las amenazas e inseguridades que afectan a diferentes colectividades y grupos vulnerables en el mundo (UNTFHS 2015). Así, las organizaciones internacionales, y específicamente las agencias del sistema de Naciones Unidas, mediante la cooperación, han cumplido un papel fundamental en Costa Rica para promover el enfoque de seguridad humana. Un ejemplo es la Embajada del Japón, que coopera para socializar actividades relacionadas con el enfoque de seguridad humana. El Programa de Asistencia Financiera no Reembolsable para Proyectos Comunitarios de Seguridad Humana en Costa Rica fue creado por Japón como ayuda oficial para el desarrollo, “para que las ONG y autoridades locales puedan responder a diferentes necesidades del desarrollo para satisfacer las necesidades humanas básicas” (Embajada del Japón en Costa Rica s.f., 1).

Debido a que no se requiere de la aprobación del gobierno para diseñar y presentar proyectos ante el fondo fiduciario, aquellos relacionados con el enfoque de seguridad humana han sido fundamentalmente iniciativa de las agencias de Naciones Unidas y de ciertas entidades gubernamentales, pero no del Ejecutivo, como lo confirma una de las personas que se identifica como un miembro de la comunidad epistémica de seguridad humana (entrevista, San José, 24 de noviembre de 2016). Esto implica que, en un primer momento, no fue necesario que las autoridades nacionales aplicaran a los recursos del fondo fiduciario; esta es una atribución de las agencias de Naciones Unidas, a las cuales el fondo otorga directamente los recursos financieros.

En 1994, el PNUD propuso la iniciativa de seguridad humana y en 2001 se creó la Comisión sobre Seguridad Humana por pedido del secretario general de la ONU; a esta se le encargó divulgar y movilizar apoyo financiero para el tema (UNTFHS 2015). De acuerdo con el informe de la ONU, titulado “La seguridad humana, ahora” (Comisión de Seguridad Humana de la ONU 2003), este enfoque ha sido promovido a escala internacional por las diversas agencias del sistema de Naciones Unidas, así como por el gobierno de Japón.

Al finalizar su primera etapa de existencia, la Comisión sobre Seguridad Humana se transformó en una Junta Consultiva sobre Seguridad Humana (Advisory Board on Human Security). Se encargó de asesorar al secretario general de la ONU y de administrar los recursos financieros destinados a promover e impulsar actividades enmarcadas en este enfoque (Dependencia de Seguridad Humana de la ONU 2009). Una de sus funciones fue ampliar el impacto de los proyectos financiados por el UNTFHS. En el caso de Costa Rica, diversas fuentes reconocieron el papel relevante de Sonia Picado en esta Junta, al promover el enfoque de seguridad humana en este país. Por este rol, la Embajada de Japón en Costa Rica la condecoró con la Orden del Sol Naciente, Estrella de Oro y Plata del Emperador del Japón.

Los fondos fiduciarios constituyen uno de los mecanismos utilizados por la cooperación internacional, y específicamente por Naciones Unidas, para recaudar recursos económicos. Los Estados miembros de la ONU los crean bajo la forma de fideicomisos para administrar las contribuciones de gobiernos de países donantes. Su objetivo es apoyar actividades o proyectos determinados (eliminar la violencia contra la mujer, seguridad humana, entre otros), acordados entre los donantes y Naciones Unidas, mediante el órgano fiduciario representado por el PNUD. De acuerdo con la ONU, “el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana ha desempeñado un papel importante a la hora de afrontar los retos que plantea la seguridad humana en todo el mundo”. Este tiene como objetivo “financiar actividades llevadas a cabo por organismos de las Naciones Unidas u otras organizaciones ajenas, que traduzcan el enfoque de seguridad humana en medidas prácticas, en particular las que se aplican sobre el terreno” (UNTFHS 2018b, en línea).

Desde su creación, en 1999, hasta 2014, el fondo fiduciario financió más de 200 proyectos en el mundo y concedió más de 320 millones de dólares (Consejo Consultivo de Seguridad Humana de la ONU 2014). En 2016 se estimaba que “en América Latina, el UNTFHS ha invertido alrededor de USD 50 millones para financiar 27 programas implementados por las agencias de las Naciones Unidas” (Jager y Vargas 2016, 6). En Costa Rica estos incentivos económicos han sido difundidos por las oficinas nacionales de las agencias de Naciones Unidas. En las directrices del UNTFHS (2011) se establecen las formas de manejo, las actividades que se financian y a qué organismos se hacen llegar estos incentivos. La oficina del PNUD en Costa Rica, la OIM y el IIDH han obtenido recursos del fondo para llevar adelante proyectos con enfoque de seguridad humana, como el de Desarrollo y promoción del concepto de seguridad humana en América Latina y el “Programa conjunto para mejorar la seguridad humana de migrantes temporales ngäbe y buglé en Costa Rica y Panamá”. Para este último, el fondo otorgó más de dos millones de dólares (UNTFHS 2013).

Este fondo fiduciario es una iniciativa del gobierno japonés (Comisión de Seguridad Humana de la ONU 2003; Embajada de Japón en Costa Rica s.f.). En 1999 se creó con un aporte inicial japonés de 500 millones de yenes, equivalentes a cinco millones de dólares (UNTFHS 2015). Hasta 2016 solo Japón había realizado aportes cuantiosos al fondo, que constituye una fuente importante de recursos para promocionar el enfoque de seguridad humana (Comisión de Seguridad Humana de la ONU 2003; Krause 2005; Japón 2009). En efecto, el fondo ha sido financiado prácticamente solo por Japón, incluso algunas veces llegan a llamarlo el “fondo fiduciario japonés” (Krause 2005, 23). Según datos oficiales, durante el periodo 1999-2009, este país contribuyó con más de 300 millones de dólares (Comisión de Seguridad Humana de la ONU 2003; Japón 2009).

Otras acciones de cooperación de Japón en Costa Rica están representadas en el programa Asistencia Financiera No Reembolsable para Proyectos Comunitarios de Seguridad Humana (APC). Esta ayuda o donaciones se ha dirigido a ONG y a proyectos locales. En Costa Rica, desde 1989, la Embajada de Japón ha brindado ayuda financiera a más de 230 proyectos a través del esquema APC (Embajada del Japón en

Costa Rica s.f.; 2017). Por ejemplo, el 16 de marzo de 2017, la Embajada de Japón mencionaba en su sitio web la inauguración del Centro comunal de atención integral de El Alto Villegas, mediante una donación de unos 85 000 dólares del mencionado Programa APC.

Por tanto, Japón y la Organización de las Naciones Unidas han tenido una influencia importante en la difusión de ideas, normas y políticas relacionadas con la seguridad humana en los Estados donde se han aplicado programas y proyectos financiados con recursos de esos mecanismos financieros no reembolsables, como el UNTFHS y la asistencia a proyectos comunitarios. Además, hay que mencionar las relaciones establecidas entre la Universidad para la Paz, con sede en Costa Rica, y diversos actores japoneses para promocionar el tema de la educación para la paz, así como la seguridad humana. Por ejemplo, la Universidad ofrece la maestría dual en Política Global, un programa de doble titulación con la Universidad Ateneo de Manila en Filipinas, financiada por la Fundación Nipón, de Japón.

En conclusión, existen elementos jerárquicos en el caso de Costa Rica, representados por incentivos económicos en forma de cooperación internacional de actores influyentes. Se trata de influencias verticales que provienen de la comunidad internacional, específicamente de Japón, la ONU y sus agencias especializadas, para promover, apoyar e implementar políticas y proyectos relacionados con la seguridad humana. Las influencias o presiones externas se manifiestan mediante exigencias (manejo de fondos por las agencias del sistema de Naciones Unidas) o incentivos materiales ofrecidos en forma de recursos económicos. De esta manera, actores externos a Costa Rica tuvieron la iniciativa de trabajar bajo el enfoque de seguridad humana propuesto por el PNUD, y no por el gobierno costarricense.

Por intermedio de los incentivos se incorporó el elemento racionalista/utilitarista, al obtener un beneficio económico para difundir ideas sobre seguridad humana. Esto evidencia la coerción, en su versión suave, como uno de los mecanismos de difusión. Esto es, la versión matizada de las presiones políticas y económicas. Las ideas sobre seguridad humana se promocionan a través de la manipulación de los costos económicos y beneficios, para que sean aceptadas y adoptadas. En este mecanismo de coerción suave se observó una participación activa de los

miembros de la comunidad epistémica, tanto en el Consejo Consultivo del fondo fiduciario, con la intervención de Sonia Picado, como en las oficinas nacionales de las agencias de Naciones Unidas.

Competencia: las oficinas nacionales de las agencias de la ONU como actores

Los recursos financieros con que cuenta el UNTFHS son limitados, debido a la escasa oferta por parte de los países donantes. El monto máximo que otorga el fondo fiduciario es de alrededor de tres millones de dólares por proyecto. A fin de lograr difundir ideas sobre la seguridad humana, Naciones Unidas condiciona su entrega a organismos que decidan trabajar y capacitarse en este tema y trasladen el concepto a la práctica (UNTFHS 2011). Una de las reglas es que los recursos se destinen para agencias de Naciones Unidas u organizaciones ajenas, siempre y cuando sean designadas por el secretario general de la ONU (UNTFHS 2015). Las propuestas sobre seguridad humana provienen de las propias agencias de Naciones Unidas, que son actores autorizados para administrar los recursos financieros otorgados por el fondo. En este sentido, el fondo fiduciario establece:

El objetivo del Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana (UNTFHS) es financiar actividades llevadas a cabo por las organizaciones de las Naciones Unidas y/o las organizaciones designadas no pertenecientes a las Naciones Unidas, que traducen el concepto de seguridad humana en acciones prácticas, en particular, a nivel de campo, para demostrar su valor agregado con miras a promover y difundir el concepto (UNTFHS 2011, 2).

Por tal motivo, solo las agencias de Naciones Unidas y determinadas organizaciones pueden presentar solicitudes de financiamiento. El procedimiento de selección se divide en dos fases: elaborar la nota conceptual y presentar la propuesta de proyecto.

En la primera fase, las agencias de Naciones Unidas y organizaciones relacionadas pueden presentar notas conceptuales de proyectos en los que se aplica el enfoque de seguridad humana. Esta nota conceptual,

además de cumplir con los requisitos establecidos en las directrices para el UNTFHS (2011), debe competir con las de otras agencias de Naciones Unidas, con oficinas alrededor del mundo. Si es aceptada, pasa a una segunda fase. Los postulantes que llegan a esta etapa deben presentar una propuesta completa del proyecto. Las propuestas aprobadas pasan por otra evaluación, a cargo de la oficina ejecutiva del secretario general para su aprobación (UNTFHS 2011).

Este procedimiento de selección se aplica para recursos financieros otorgados por Naciones Unidas en todas las oficinas, como sucede en Costa Rica con los proyectos de seguridad humana que financia el fondo fiduciario. En este proceso se refleja la competencia por recursos económicos, es decir, la presión financiera inducida por la ONU para que las oficinas nacionales de sus diversas agencias adopten y difundan el enfoque de seguridad humana. Además, también participan otros actores relacionados con la incipiente comunidad de seguridad humana. Por ejemplo, Sonia Picado participó en el consejo consultivo del UNTFHS como miembro del *board*, desde donde promocionaba las actividades de financiamiento del mecanismo fiduciario para llevar a la práctica el tema de seguridad humana a Latinoamérica y, particularmente, a Costa Rica.

Asimismo, se destaca la capacitación en seguridad humana que recibieron los representantes de las agencias de Naciones Unidas interesados en acceder a los recursos del fondo. Por ejemplo, quienes participaron en el proyecto regional conjunto entre el PNUD y el IIDH para promocionar la seguridad humana en América Latina recibieron esa capacitación para la preparación de la nota conceptual presentada ante el fondo fiduciario. En el proyecto para mejorar la seguridad humana en migrantes temporales, el grupo de expertos del PNUD, la OIM y la Unicef se capacitaron en seguridad humana y prepararon la nota conceptual para competir con otras agencias.

De acuerdo con una fuente consultada perteneciente a un organismo regional, para que los países puedan acceder a los recursos, estos “aplican de forma individual y [participan en] una competencia sobre el fondo” (entrevista, San José, 7 de noviembre de 2016). Japón analiza las solicitudes y define a qué país se le asignan los medios financieros. Sin embargo, en el caso de la seguridad humana, los Estados no compiten directamente por recursos financieros ante el fondo, sino

por intermedio de las diversas agencias de Naciones Unidas. Esta competencia entre las agencias de ONU por recursos del UNTFHS se evidencia en las directrices para el fondo fiduciario, donde se establece el respectivo procedimiento:

Toda organización de las Naciones Unidas [...] designada que pida apoyo al Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana deberá presentar una nota de concepto a la Dependencia de Seguridad Humana [...] para que se efectúe una evaluación inicial. [...] comunicará a las organizaciones solicitantes el resultado de su examen y, si ese resultado es positivo, animará a dichas organizaciones a formular una propuesta completa de proyecto (UNTFHS 2011, 6).

Por tanto, la competición puede darse no solo entre Estados, sino entre actores como las agencias de Naciones Unidas que desempeñaron un doble papel, tanto de difusores como de receptores de la difusión.

En conclusión, en Costa Rica se difunden las ideas sobre la seguridad humana mediante el mecanismo de competencia, en este caso, entre las oficinas nacionales de las agencias de Naciones Unidas para obtener recursos financieros del fondo fiduciario de seguridad humana. La difusión horizontal se dio como consecuencia de la competencia entre organismos internacionales –y no entre Estados– para atraer fuentes de financiamiento. Es decir, el motivo fue el interés para obtener un beneficio económico y el medio utilizado fue la presión financiera. En consecuencia, la difusión del enfoque de seguridad humana puede darse también como resultado de la competencia de actores, distintos al Estado o al gobierno, para atraer ingresos económicos provenientes de la cooperación internacional.

Emulación: el valor social de la norma de seguridad humana

En Costa Rica, los organismos internacionales han propagado de manera activa el enfoque de seguridad humana, lo cual hace que en este país este discurso pueda escucharse más a menudo. En su rol de enseñanza de normas (*teaching of norms*), las agencias de Naciones Unidas socializaron los principios y características del mencionado enfoque.

Por otro lado, la idea de seguridad humana es valorada socialmente en Costa Rica. En este país, el gobierno la ha promocionado también como una forma de posicionarse a nivel internacional y buscar estatus. Asimismo, el enfoque ha estado en consonancia con su diplomacia proactiva en favor de los derechos humanos, valores de paz, desarrollo y justicia. Por ejemplo, la expresidenta Laura Chinchilla, en el discurso del 1 de mayo de 2012, ante la Cámara de Diputados costarricense, expresó que la visión de su gobierno era “la de hacer de Costa Rica un hogar más seguro, próspero y digno para todas y todos sus habitantes. Este ha sido el norte que ha marcado nuestra ruta; la ruta de la seguridad humana” (Chinchilla 2012). Con respecto a los foros internacionales, en 2005, Costa Rica pasó a ser miembro de la Red de Seguridad Humana. De acuerdo con Sonia Picado, Costa Rica ha estado vinculada con este enfoque a través de esta Red, y por esa razón ha habido difusión doméstica del concepto.

Si bien el país ha sido parte de iniciativas multilaterales para difundir el concepto de seguridad humana, en 2016 los miembros de la comunidad epistémica consideraban que el enfoque distaba mucho de haber sido asimilado completamente por los hacedores de política. En otras palabras, no percibían que el enfoque haya sido analizado y evaluado por los responsables políticos para que haya ocurrido un cambio en sus creencias. Más bien, se infiere que los decisores costarricenses adoptaron una narrativa sobre la seguridad humana posiblemente debido a elementos ideacionales o constructivistas, como la valoración social del tema y a la búsqueda de prestigio internacional.

La aceptación social del enfoque de seguridad humana y la búsqueda de prestigio pueden haber generado que las autoridades del país se interesaran en conocer los avances en otros países, especialmente de América Latina. Según una de los integrantes del grupo de coordinación de una agencia de Naciones Unidas que ejecutó proyectos referidos a seguridad humana, se revisaron las experiencias de otros países buscando el valor agregado del enfoque (entrevista, San José, 4 de noviembre de 2016). En el mismo sentido se expresaron otros miembros de la comunidad, al considerar que desde los niveles decisorios no se ha acogido de manera reflexiva el enfoque de seguridad humana. Más bien, se lo ha adoptado como una manera de buscar ciertos beneficios internacionales, como

legitimidad, prestigio (elementos normativos) y financiamiento (elementos racionalistas). Si bien pudo solaparse el mecanismo de emulación con el mecanismo de aprendizaje en cuanto a la indagación de experiencias en otros países, la diferencia se encuentra en la posición que asumieron los actores involucrados con respecto al enfoque de seguridad humana. Para los decisores, pudo tratarse simplemente de buscar prestigio y cierto estatus al formar parte de un grupo de selectos países, desarrollados y en desarrollo, que buscaban promover valores y principios en concordancia con la seguridad del individuo.

Para otro grupo, en cambio, evaluar las experiencias en otros países y capacitarse en seguridad humana significó un cambio en sus creencias, lo cual los llevó a formar parte de la comunidad epistémica incipiente de seguridad humana. La promoción de este enfoque en Costa Rica se facilitó al apreciarse el valor social de esta idea. Así, las agencias de Naciones Unidas y otros organismos internacionales, como la OIM y el IIDH, buscaron legitimar la promoción del enfoque mediante la emulación, con base en la aceptación social de la norma. Esto se llevó a cabo mediante diversos talleres en los cuales se mostraban las experiencias de otros países. Lo anterior puede indicar la presencia de un mecanismo de emulación en la difusión del enfoque de seguridad humana en Costa Rica, como primer paso antes del mecanismo de aprendizaje. Así, la motivación para adoptar ideas de seguridad humana pudo estar fundamentada en los elementos constructivistas, como la valoración social de la norma y su convergencia con las percepciones e identidades de los actores costarricenses. Asimismo, sirvieron para encaminar los elementos materialistas de la difusión por coerción suave y competencia.

Aprendizaje con base en el conocimiento profundo de ideas de la seguridad humana

La literatura sobre difusión que se refiere al mecanismo de aprendizaje destaca a los hacedores de política como los actores que aprenden de las experiencias de terceros o de las suyas propias. Es decir, según las ideas predominantes, la difusión se produce por el aprendizaje de los decisores. Sin embargo, no solamente los decisores intervienen en el mecanismo de aprendizaje. Este no solo involucra a los decisores;

también es posible que los miembros de una comunidad epistémica participen de este proceso, y se internalicen y se comprendan de una mejor manera las ideas y principios de la seguridad humana. Depende del grado de influencia de estos grupos que puedan transferir lo aprendido a los hacedores de política.

La oficina del PNUD en San José, conjuntamente con el IIDH, llevó a cabo el “Proyecto regional desarrollo y promoción del concepto de seguridad humana” en América Latina, con financiamiento del UNTFHS. Algunos profesionales en Costa Rica, vinculados con organismos internacionales y que se identifican como miembros de la comunidad epistémica incipiente de seguridad humana, evaluaron experiencias regionales para sacar conclusiones sobre cómo se aplica el enfoque de seguridad humana y, en particular, cómo se hacen operativos sus principios (PNUD Costa Rica e IIDH 2011b, 10). En este proyecto se desarrollaron una serie de actividades, como estudiar el enfoque de la seguridad humana desde tres estudios de caso para conocer su aplicación práctica. Se examinaron proyectos de tres países latinoamericanos: manejo de desastres naturales en el Perú, fortalecimiento de la seguridad ciudadana en El Salvador y mejoramiento de las condiciones de seguridad humana de poblaciones vulnerables en Colombia.

Las características comunes de estos proyectos fueron que se habían implementado desde una perspectiva integral y multidimensional, que eran contextualizados y estaban orientados hacia la prevención, con el objeto de enfrentar las diversas problemáticas que se habían detectado en los países; además, impulsaban estrategias y prácticas de protección y empoderamiento, y habían sido financiados por el UNTFHS. Este proceso de análisis sirvió como una suerte de capacitación para involucrarse con las ideas de la seguridad humana, mejoró el conocimiento de los miembros de la comunidad epistémica sobre las ideas y principios y planteó una internalización del enfoque.

El mecanismo de aprendizaje supone que los hacedores de política en un país observan cómo se adopta y se aplica una política y cómo impacta en otros países, y deciden si se debe replicar o no en lo interno. Si bien ni los coordinadores del proyecto, ni las autoridades del IIDH o los representantes de las agencias de Naciones Unidas y otros organismos internacionales como la OIM se pueden considerar hacedores de política,

sí tienen cierto grado de influencia y acceso a los decisores. Por lo tanto, mediante el mecanismo de aprendizaje no solamente se observaron casos considerados exitosos, sino que se promovió un intercambio de normas y entendimiento acerca de las mejores prácticas para aplicar la seguridad humana, lo cual ayudó a conocer mejor el enfoque.

En suma, en Costa Rica el aprendizaje no se llevó a cabo entre los decisores, sino entre actores pertenecientes al PNUD, al IIDH, a la OIM y a otros organismos internacionales. Así, se observó un proceso de aprendizaje en los miembros de la comunidad epistémica que los llevó a un conocimiento profundo sobre ideas, enfoques y experiencias de la seguridad humana, y a considerar las prácticas más convenientes para enfrentar la inseguridad humana de las personas y de las comunidades más vulnerables. De esta manera, las recomendaciones de política contenían los elementos de la multidimensionalidad, participación multisectorial, protección y empoderamiento. El mecanismo de aprendizaje fue más allá de una mera emulación, ya que, además de estudiar otras experiencias en la aplicación del enfoque de seguridad humana, hubo un proceso de evaluación e internalización.

Mecanismos de difusión en Ecuador

En el Ecuador los actores provenientes del sector militar y académico impulsaron las ideas de la seguridad humana. Estas acciones se reflejaron en la Constitución de 2008. Si bien se adoptó el término, se lo hizo bajo ciertos matices de interpretación que dieron lugar a conceptos propios que se apartaron del enfoque de seguridad humana, a pesar de que este está incluido en algunos instrumentos jurídicos. El propósito de este apartado es examinar los mecanismos de difusión que hicieron que Ecuador adoptara en un primer momento el concepto y las comunidades de profesionales que intervinieron para promover el enfoque.

Coerción: presiones verticales mediante recursos económicos de Japón y la ONU

Desde los años noventa, Naciones Unidas ha tratado de promover, a través de sus agencias, la visión del PNUD sobre el desarrollo humano y seguridad humana con diversos incentivos positivos. La presencia de elementos jerárquicos se evidencia en estímulos constituidos por beneficios económicos que ofrece el fondo fiduciario, y que se destinan a difundir ideas y nociones de seguridad humana. Por tanto, esta forma de coerción suave ocurre cuando desde Naciones Unidas se ejerce presión de manera vertical al manipular elementos materialistas: incentivos y ayudas económicas en forma de cooperación internacional.

Durante el periodo 2001-2008, el Ecuador comenzó a referirse al concepto de seguridad humana. Sin embargo, durante esta fase, eran escasas las influencias directas sobre el Ecuador provenientes de organizaciones internacionales u otro tipo de actores. Quizás durante esta fase se pueda mencionar el programa “Enfoque integrado para la protección de las poblaciones vulnerables afectadas por el conflicto colombiano en la frontera norte de Ecuador 2006-2009”, dentro del Plan Ecuador en 2006. Esta política de desarrollo se fundamentó en proteger los derechos humanos de las poblaciones más vulnerables que habitan en la frontera norte de Ecuador y se preconció con dos objetivos: distanciar al país de los anteriores planes de desarrollo que operaban con una visión de seguridad nacional bajo la rectoría de la Unidad de Desarrollo del Norte (Udenor) desde 2001 y como respuesta al Plan Colombia que se desarrollaba en el país vecino.

Se plantea el Plan Ecuador como un enfoque de seguridad humana en contraposición con el Plan Colombia, que era securitario. Esta política de desarrollo en la frontera estaba imbuida con las ideas vinculadas al concepto de seguridad humana propuesto por el PNUD. Las influencias verticales provenientes de este programa de Naciones Unidas pueden ser consideradas formas coercitivas suaves de difusión de ideas, normas y políticas pues se toma en cuenta la ayuda económica proveniente de la cooperación internacional. Por ejemplo, para el programa en la frontera norte de Ecuador, se donaron aproximadamente dos millones de dólares para tres años (UNTFHS 2018a).

En 2008, el Ecuador se convirtió en el primer país en la región que incorporó la propuesta de seguridad humana en su Carta Magna y, a partir de esto, empezó a recibir mayor atención por parte de Naciones Unidas. En la Constitución de 2008 se menciona a la seguridad humana en los artículos 340 y 393, y en otros instrumentos políticos derivados, como el Plan del Buen Vivir y los planes nacionales de seguridad integral 2011-2013 y 2014-2017. Se observó una participación más activa del gobierno ecuatoriano en la promoción de la seguridad humana mediante gestiones para obtener ayuda económica en forma de financiamiento internacional o cooperación técnica no reembolsable. En otros términos, una vez que el Ecuador decidió incorporar el concepto de seguridad humana en su legislación, las organizaciones internacionales, particularmente las del sistema de Naciones Unidas, comenzaron a proveer asesoría y acompañamiento técnico y financiero para aplicar el enfoque.

Cuando, en un inicio, se hizo referencia al concepto de seguridad humana en la Constitución ecuatoriana, pocos actores se preocuparon de que estuviera en sintonía con el término impulsado por Naciones Unidas. Más bien, las referencias a la seguridad humana se equiparaban con su versión restringida, centrada en las preocupaciones por la violencia y criminalidad. Así, si bien Naciones Unidas comenzó a interesarse en el caso ecuatoriano en 2008, no fue sino hasta 2011 que se involucró más intensamente en la difusión del enfoque amplio de seguridad humana. En ese momento la ONU tuvo el impulso de considerar las políticas públicas del Ecuador, el desarrollo y la seguridad humana.

Por ejemplo, la Senplades, mediante el Plan Ecuador, conjuntamente con el PNUD Ecuador y con la aprobación del UNTFHS, presentaron el “Programa de fortalecimiento de las capacidades locales para la paz y el desarrollo en la frontera norte del Ecuador desde un enfoque de seguridad humana 2013-2016”. Este se enfocó en un marco integral de seguridad humana y preventiva hacia el desarrollo inclusivo y la paz sostenible. En este programa se observaron componentes de una coerción moderada a través de los incentivos económicos. La cantidad que entregó el fondo fiduciario fue de un poco más de tres millones de dólares (UNTFHS 2018c). Si bien los recursos fueron modestos, representaron el estímulo económico de la cooperación internacional que interesa a los Estados. De esa manera, las presiones externas por parte de un actor

dominante, en este caso Naciones Unidas, se han manifestado en forma de incentivos económicos para promover un enfoque de seguridad humana amplio en el Ecuador.

Al igual que en Costa Rica, Japón se destacó como un actor importante para promover el enfoque de seguridad humana, al ser el principal patrocinador y donador del UNTFHS. En Ecuador, al igual que en otros países de la región y del mundo, la Embajada de Japón ha llevado a cabo su programa APC, bajo

un esquema de cooperación basado en el principio de la Seguridad Humana para lograr un desarrollo social necesario, ejecutando proyectos de pequeña escala en el menor tiempo posible en colaboración directa con las autoridades locales y varias organizaciones [...]. En Ecuador empezó esta cooperación en el año 1989 y [se han] realizado más de 500 proyectos a nivel nacional (Embajada del Japón en Ecuador 2017, 1).

En resumen, con respecto al mecanismo de coerción, en el Ecuador se observan influencias de las organizaciones vinculadas al sistema de Naciones Unidas, así como del gobierno de Japón, mediante el UNTFHS y otros recursos de la cooperación financiera no reembolsable. Las agencias de Naciones Unidas tienen la responsabilidad de promover la idea de seguridad humana en su concepción amplia, siguiendo la propuesta inicial del PNUD de 1994. La difusión vertical de las organizaciones internacionales y de otros Estados influyentes sobre el Ecuador se evidencia desde que el país incorporó el concepto de seguridad humana en su constitución. Las ideas de la seguridad humana han permeado en Ecuador solo en determinados programas financiados por Naciones Unidas. Esto evidenció una coerción suave como uno de los mecanismos de difusión para impulsar programas y proyectos desde una perspectiva amplia e integral de la seguridad humana.

Competencia: rivalidad entre agencias de Naciones Unidas

En este libro, se considera que el mecanismo de competencia consiste en examinar cómo compitieron los actores por recursos económicos. Se cuestiona si los países que adoptaron una acción, política o programa

enmarcado en el enfoque de seguridad humana lo hicieron porque se creaban las condiciones económicas para incitar a los competidores a aplicar dichas políticas. En el caso de Ecuador, como en Costa Rica, se encontró un proceso por el cual las oficinas nacionales de las agencias de Naciones Unidas, con sede en Quito, disputaban recursos escasos y limitados. En seguridad humana, esta disputa o competencia se llevó a cabo en el terreno de los recursos ofertados por el Fondo Fiduciario de Naciones Unidas sobre Seguridad Humana.

Mediante el mecanismo de competencia, los actores competidores, en este caso las agencias de Naciones Unidas trataron de acceder a los incentivos económicos, que no son puestos a la orden directa de los gobiernos o los Estados, sino de las agencias de Naciones Unidas, las cuales tienen que presentar notas conceptuales de proyectos. Tanto en Costa Rica como en Ecuador, las agencias de Naciones Unidas impusieron una visión de arriba abajo de la seguridad humana al competir para obtener recursos económicos y ejecutar programas sobre este tema. Por esa razón, es posible concebir cierto tipo de solapamiento entre los mecanismos de competencia y de coerción.

En suma, en Ecuador se evidenció el mismo proceso de competencia que en Costa Rica entre las oficinas de las agencias de Naciones Unidas, ya que estas compitieron por los recursos del fondo fiduciario relativo a la seguridad humana. A través de este instrumento económico de la cooperación internacional, estos actores difundieron en Ecuador algunas de las ideas de la seguridad humana en su versión amplia.

Emulación: conformidad con las tendencias internacionales

Las referencias al enfoque de seguridad humana en el Ecuador iniciaron cuando se incorporó el término en el Libro Blanco de la Defensa Nacional, en 2002. Se reiteró este enfoque el segundo Libro Blanco, de 2006. Si bien no se conceptualizó el término, estas acciones concordaron con las referencias internacionales y discusiones que tuvieron lugar en la OEA sobre las nuevas concepciones de seguridad y la seguridad multidimensional.

En América Latina, la Asamblea General de la OEA reconoció el enfoque multidimensional de la seguridad en la Declaración de Bridgetown de

2002. En este instrumento se establece “que la seguridad en el hemisferio abarca aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales” (OEA 2002, 2). Esto fue ratificado en la Declaración sobre Seguridad en las Américas en México D.F., en 2003, donde además se reconoció la necesidad de abordar los nuevos enfoques de seguridad multidimensional, que incluyan tanto las amenazas tradicionales como no tradicionales (OEA 2003).

La información sobre la seguridad multidimensional que se discutió en la OEA desde un enfoque estadocéntrico fue relevante para que las Fuerzas Armadas del Ecuador decidieran incluir el término de seguridad humana en los libros blancos de 2002 y 2006. En 2002, Chile incorporó el enfoque de seguridad humana en su segundo Libro de la Defensa Nacional (Ministerio de Defensa Nacional 2003; Faundes 2017). Es decir, las discusiones sobre ampliar el concepto de seguridad formaron parte de la respectiva agenda en América Latina y el Caribe. Si bien los países de la región habían participado en las reuniones de la OEA, en Bridgetown (2002) y en México D.F. (2003), y disponían de los documentos donde se adoptaba al enfoque multidimensional de la seguridad, solo unos pocos se refirieron a la seguridad humana en sus libros blancos de la defensa nacional. Por tanto, se puede inferir que las ideas al respecto incorporadas en los documentos de seguridad y defensa se fundamentaron en las discusiones y decisiones que se adoptaron en la OEA, sobre ampliar la comprensión de la seguridad hacia como multidimensional.

El dato anterior arroja algunas luces sobre las nociones de seguridad humana que se difundieron en el Ecuador y cómo se vincularon los conceptos de seguridad multidimensional y seguridad integral. Este último concepto fue desarrollado por el gobierno ecuatoriano (ver el capítulo 2 de este libro) y fue entendido desde su aproximación estadocéntrica como una visión integral y multidimensional de la seguridad interna y externa del país. Se acerca más al concepto de seguridad multidimensional estadocéntrico discutido y aprobado en la OEA, y se aleja del enfoque de seguridad humana propuesto por el PNUD.

Posteriormente, las ideas de seguridad humana se encontraron en los debates constituyentes y en la nueva Constitución de la República, de 2008. Aunque no se estableció un concepto para el término de seguridad

humana, hubo ciertas referencias a los elementos que se discutían a nivel internacional, sin debatir cuál era su contenido o significado preciso o cómo se diferenciaba de otros tipos de seguridades, como la integral o la ciudadana. Esto refuerza la idea de que se adoptó el concepto de seguridad humana sin tener un conocimiento claro de su alcance y de los componentes necesarios para garantizar su aplicación.

Se puede especular que incorporar conceptos novedosos en la Constitución como la seguridad humana fue más un afán de “moda”. Esto se debe a que, al ser conceptos (seguridad multidimensional, humana) que se discutían en los foros universales (ONU) y regionales (OEA), incorporarlos en el ordenamiento interno podía conceder, a los ojos de los decisores, mayor aceptación y estatus internacional, en un momento de cambios político-institucionales en el país. Ecuador se alineaba con los temas de la agenda internacional, lo que le daba cierto prestigio en esta platea. En efecto, Naciones Unidas consideró a la Constitución de la República del Ecuador un valioso esfuerzo para abarcar el enfoque de seguridad humana dentro de las políticas públicas del país. Al respecto, resulta ilustrativo el Informe del secretario general de la ONU de 2010 sobre seguridad humana, donde se declara:

En 2008, el Ecuador incorporó la seguridad humana en su Constitución, con lo que allanó el camino a una respuesta más centrada en las personas a algunas de las amenazas más graves y críticas a que se enfrenta el país. El gobierno del Ecuador, teniendo presente el vínculo entre la paz y el desarrollo, se propone establecer una paz sostenible basada en el desarrollo, la justicia social, la igualdad y la dignidad (Asamblea General de la ONU 2010, 15).

Asimismo, se mencionó al país como un ejemplo en el Inventario de iniciativas relacionadas con seguridad humana en América Latina, proyecto financiado por el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas. En este, se destaca la Constitución ecuatoriana de 2008 como una iniciativa legal en el ámbito nacional, que se fundamenta “en la filosofía indígena del Buen Vivir (*sumak kawsay*) y reconoce la seguridad humana como un deber que el Estado debe garantizar” (PNUD e IIDH 2011b, 68).

En los planes nacionales de seguridad integral se retomó el concepto de seguridad humana y se hizo referencia a las discusiones planteadas

por el PNUD, conforme con las tendencias internacionales. Esto revela un mecanismo de emulación, que se produce cuando un Estado adopta algunas de las ideas que se estaban discutiendo a nivel internacional, sin conocer realmente su contenido o alcance. En este caso, se plantea que Ecuador adoptó las ideas de la seguridad humana por considerarla valorada internacionalmente. El mecanismo de emulación presenta ciertos solapamientos con el mecanismo de coerción. Por ejemplo, al igual que en la coerción, en la emulación se considera a los organismos internacionales como el PNUD y la OEA. Sin embargo, la diferencia está en que inicialmente no se evidenciaron presiones verticales desde estos organismos hacia el Ecuador. Más bien, se observó que se utilizaron los insumos de estos actores porque estaban en la agenda internacional y daban cierto prestigio o posicionamiento internacional.

En resumen, las ideas relacionadas con la seguridad humana se han insertado en diversos instrumentos jurídicos y políticos del Ecuador, tales como los libros blancos de Defensa, la Constitución, los planes de seguridad integral, entre otros. Entre 2002 y 2008, se promocionó y difundió de manera más intensa la noción de seguridad humana, justo cuando el término se encontraba en boga en la agenda internacional. Así, el uso de estas ideas se debe más a la aspiración de adoptar una política de moda, que a un examen profundo de dicha propuesta. Por tanto, los elementos constructivistas, como la valoración social de la norma de seguridad humana en la búsqueda de estatus y prestigio, encauzaron inicialmente la difusión de las mencionadas ideas en el Ecuador.

Ausencia del mecanismo de aprendizaje

Incorporar la seguridad humana en la normativa legal del Ecuador respondió al diagnóstico de un problema público que el gobierno consideraba prioritario. Se buscaba, al menos *a priori*, garantizar y proteger los derechos humanos y las libertades de las personas, mediante las políticas públicas impulsadas por el Ejecutivo desde la perspectiva del Buen Vivir y bajo criterios de gobernabilidad, reducción de vulnerabilidades, prevención, protección y respuesta ante riesgos y amenazas. Las discusiones con las organizaciones e instituciones de la sociedad civil plantearon muchas de las ideas adoptadas por la mesa 7 de la Asamblea Constituyente.

Sin embargo, el concepto de seguridad humana al que aludían no era claro y se confundía con otro tipo de seguridades, como la integral, la ciudadana o la multidimensional. Los constituyentes se decantaban por el concepto de seguridad humana por ser novedoso, aunque no tenían una noción clara de este.

El concepto de seguridad humana, al igual que el de seguridad integral, permitía un quiebre con nociones que los decisores y hacedores de política ecuatorianos querían superar, tales como la seguridad clásica y la doctrina de seguridad nacional. Sin embargo, se asumieron estos nuevos conceptos sin un profundo análisis y sin claridad conceptual. Como ejemplo de ello, en la plenaria de la Asamblea Constituyente se reconoció que

a través de una visión renovada sobre la seguridad humana, [se ha] esclarecido el rol del Estado, como el actor aquel que permite articular y definir un entorno y condiciones para una convivencia pacífica, una cultura de paz y la prevención de las diferentes formas de la violencia y discriminación.

Es decir, los constituyentes adoptaron la visión restringida de la seguridad humana considerando solo las amenazas al individuo por la violencia física. Luego, cuando se trató de aplicar las propuestas de la Constitución que se referían a la seguridad humana, los decisores interpretaron el contenido de acuerdo con sus creencias y prioridades; se apartaron de los principios de la seguridad humana y adoptaron un concepto propio de seguridad integral que incorpora de nuevo las concepciones clásicas estadocéntricas. Por tanto, no se puede afirmar que el mecanismo de aprendizaje operó entre los decisores y otros actores involucrados para difundir las ideas sobre seguridad humana.

La difusión de la seguridad humana: un contraste entre Costa Rica y Ecuador

El enfoque de seguridad humana se difundió en Costa Rica mediante cuatro mecanismos: coerción moderada, competencia, emulación y aprendizaje. En Ecuador, en cambio, operaron tres mecanismos: coerción moderada, competencia y emulación.

En Costa Rica, se identificaron actores influyentes de la comunidad internacional para adoptar ideas y políticas sobre seguridad humana en su versión amplia. Estas influencias descendieron de Naciones Unidas y de Japón, y se concretaron con los incentivos económicos propuestos por el UNTFHS. En Ecuador, se identificaron influencias y condiciones de estos mismos actores internacionales. Sin embargo, mientras en el caso costarricense dichas influencias han sido constantes por la presencia activa y propositiva de las oficinas de agencias de ONU y de Japón en las políticas de desarrollo, en Ecuador se activaron solo una vez que este país admitió el término de seguridad humana en sus instrumentos políticos y jurídicos.

En primer lugar, en ambos casos es evidente un mecanismo de coerción suave de difusión, por el cual, mediante incentivos positivos (recompensas) de actores internacionales, en forma de financiamiento de actividades, se promocionaron y difundieron ideas y políticas relacionadas con el enfoque amplio de la seguridad humana. Esta coerción suave originó cambios en las políticas sobre seguridad humana en su versión amplia, impulsadas por actores externos.

En segundo lugar, en Costa Rica se observó que las agencias de Naciones Unidas y otros organismos internacionales como la OIM habían competido con otros actores internacionales para obtener recursos económicos del fondo fiduciario de ONU. De tal manera, oficinas nacionales de organismos internacionales con sede en San José procuraron que proyectos existentes en el ámbito de sus competencias fueran adaptados bajo el enfoque amplio de la seguridad humana, para obtener financiamiento de la cooperación internacional. En Ecuador, al igual que en Costa Rica, las agencias de Naciones Unidas, particularmente lideradas por el PNUD, habían entrado en competencia contra otras agencias para acceder a los recursos ofertados por Japón al UNTFHS. Así, tanto en Costa Rica como en Ecuador, algunas oficinas nacionales de agencias de la ONU han concursado contra otras y han ganado fondos para proyectos sobre seguridad humana en ambos países. Existió una difusión horizontal de ideas sobre la seguridad humana a través del mecanismo de competencia. No obstante, es consecuencia de la competencia entre actores gubernamentales interestatales y no entre Estados, como sugiere la literatura sobre difusión.

En tercer lugar, tanto en Costa Rica como en Ecuador, en la difusión del enfoque de seguridad humana también intervinieron elementos ideacionales o simbólicos de tipo constructivista, mediante el mecanismo de emulación. La dimensión simbólica estuvo representada por la valoración social de la norma. En el caso de Costa Rica, además de que se buscaba prestigio internacional, los actores internos percibían que la seguridad humana era aceptada socialmente, y se la consideraba acorde con la identidad y los valores de la sociedad costarricense. Esta situación posiblemente ha conllevado a que Costa Rica sea parte de iniciativas multilaterales que buscan la promoción internacional del enfoque de seguridad humana. En el caso del Ecuador, el elemento ideacional estuvo representado en la creencia de que implementar la norma de seguridad humana simbolizaba un valor social internacional que otorgaba prestigio y estatus al país, dadas las discusiones y debates en las agendas internacionales y regionales. Estas circunstancias posiblemente conllevan a que este país adoptara el enfoque de seguridad humana en la Constitución ecuatoriana sin tener un conocimiento claro y profundo sobre su alcance y significado.

En cuarto lugar, en Costa Rica el mecanismo de aprendizaje ha ocurrido solo a nivel de los profesionales y expertos que se han vinculado directamente con los proyectos de seguridad humana, y no a nivel de los decisores, en su gran mayoría. La emulación es el primer paso del mecanismo de aprendizaje, pero este opera cuando los actores involucrados, además de estudiar las experiencias de otros países, evalúan las mejores experiencias, analizan las alternativas y valoran la efectividad de aplicar políticas de conformidad con los costos y beneficios que aquellas puedan traer. Este proceso ocurrió entre los expertos que promovieron el enfoque de seguridad humana en Costa Rica (entre quienes se incluye a consultores, académicos, oficiales del PNUD, de la OIM, del FPNU y del IIDH, entre otros), y no entre los tomadores de decisiones gubernamentales. Los primeros evaluaron e identificaron las mejores experiencias regionales sobre seguridad humana a la luz de sus resultados. Este proceso ayudó a mejorar el entendimiento y profundizar los conocimientos sobre las ideas y principios de la seguridad humana. En Ecuador, en cambio, no hubo evidencia del mecanismo de aprendizaje en los actores involucrados.

En suma, diferentes mecanismos de difusión material o ideacional pueden operar de manera simultánea para difundir ideas de la seguridad humana. No obstante, la operacionalización en Costa Rica de los cuatro mecanismos de difusión de ideas (coerción, competencia, emulación y aprendizaje) sobre seguridad humana no garantizó que la promoción del enfoque fuera exitosa en términos de impulso a escala de decisores. A pesar de que se desarrolló una especie de comunidad epistémica embrionaria o incipiente en Costa Rica, y que se llevaron a cabo programas y proyectos sobre seguridad humana, no aseguró la adopción exitosa del enfoque de seguridad humana. Esto lleva a reafirmar, tal y como señalan Meseguer y Gilardi (2008, 2009), que el mecanismo de aprendizaje es uno de los más importantes en el proceso de difusión de ideas, normas y políticas. Sin embargo, no basta, sino se involucra a los hacedores de política.

En lo que concierne a Ecuador, se operacionalizaron tres mecanismos de difusión: emulación, coerción y competencia. Sin embargo, el resultado de la difusión no fue efectivo. A pesar de que la noción restringida de la seguridad humana está en la Constitución, y se han desarrollado programas y proyectos sobre esta mediante el UNTFHS, los hacedores de política han ido abandonando este enfoque.

Capítulo 5

Difusión de la seguridad humana en clave comparada

Los conceptos relacionados con la seguridad humana, tanto en su versión amplia como restringida, son diversos. En Costa Rica hay actores que la entienden en su perspectiva amplia: el concepto está fundamentado en el bienestar de las poblaciones, y otorga gran importancia a las estrategias de protección de derechos y empoderamiento de las poblaciones, particularmente de los grupos más vulnerables. Por ello, estos actores asocian la seguridad humana con los derechos y el desarrollo humano, lo cual encuadra dentro de la definición de seguridad humana propuesta por el PNUD. También hay sectores costarricenses que asocian la seguridad humana con su visión restringida, es decir, con el enfoque libre de violencia, relacionado con el combate a la criminalidad y la seguridad ciudadana.

En Ecuador, a pesar de los esfuerzos de ciertos actores para propagar la versión amplia de la seguridad humana, la noción difundida fue la versión restringida, bajo el nuevo concepto de seguridad integral, es decir, centrada en evitar la criminalidad y la violencia contra los individuos, en el contexto de la seguridad ciudadana.

A continuación, se examinará el contexto en el cual se difundieron las nociones particulares del enfoque de seguridad humana en los dos países, considerando el rol de las organizaciones internacionales, de las Fuerzas Armadas, de los académicos y del gobierno. Además, se analizarán las resistencias a las ideas de seguridad humana que manifestaron ciertos actores, y la actuación conjunta de los mecanismos de difusión en ambos países.

Particularidades de los actores involucrados

Las características de los actores implicados en la propagación de ideas sobre la seguridad humana en Costa Rica y en Ecuador varían en función del contexto, valores e historia de ambos países. Estas particularidades influyeron en el contenido de las ideas sobre seguridad humana que se propagaron y en las estrategias para enfrentar la incertidumbre conceptual de la seguridad humana. Una variedad de actores se involucró en la difusión de ideas, normas y políticas de seguridad humana. Así, por ejemplo, las organizaciones internacionales, las Fuerzas Armadas y los académicos han cumplido un rol particular.

Organismos internacionales

En Costa Rica, los organismos internacionales y regionales han cumplido un rol activo en las iniciativas sobre seguridad humana. Este rol se encuadra dentro del proceso que Finnemore (1993) denominó “educador de normas” (*teacher of norms*). Específicamente, Naciones Unidas, por medio del PNUD, ha enseñado a los países el valor del enfoque multidimensional de la seguridad humana para el bienestar humano, al combinar los temas de seguridad, desarrollo y derechos humanos.

Si bien fue posible encontrar algunas personalidades dentro del gobierno que conocían y promovían el enfoque, constituyeron casos excepcionales. Como mencionó una consultora de la OIM (entrevista, San José, 28 de septiembre de 2016), en este país, la iniciativa de seguridad humana ha sido “de los organismos internacionales que vienen y le tocan la puerta al gobierno”. De tal manera, la influencia para adoptar ideas y políticas de seguridad humana ha sido poca por parte del gobierno. Una de las debilidades de los programas y proyectos sobre este tema es la escasa participación de las instituciones gubernamentales *a posteriori*, cuando las propuestas han superado la parte del diseño.

Los recursos que oferta la cooperación internacional a través del UNTFHS son modestos y limitados. Esto puede explicar por qué, para las autoridades de dos países de ingreso medio alto, como son Costa Rica y Ecuador, no haya sido una prioridad adoptar programas bajo un enfoque de seguridad humana por medio del fondo fiduciario. No

obstante, tanto en Costa Rica como en Ecuador, se desarrollaron actividades enmarcadas en el enfoque amplio, patrocinadas por este fondo y apalancadas por diversas agencias de la ONU. En ambos países se llevó a cabo un proceso similar conducido por actores externos, y fue mucho más efectivo en Costa Rica que en Ecuador en cuanto a la difusión del enfoque amplio. Esto puede explicarse en la conformación de una comunidad epistémica incipiente en Costa Rica, la cual compartía valores ideacionales con respecto a la identidad del país, en consonancia con las ideas de la seguridad humana y su valor social.

Además, en Costa Rica hay una fuerte presencia de instituciones internacionales. Algunos de estos actores han sido los principales impulsores del enfoque de seguridad humana, sobre todo el PNUD, la OIM, el FPNU y el Unicef, y el IIDH, que tiene carácter regional. Así, las organizaciones internacionales, particularmente las que trabajan en el sistema de Naciones Unidas o en colaboración, han promovido la idea de seguridad humana en sentido amplio, como lo propuso el PNUD en 1994.

En cambio, en el Ecuador las organizaciones internacionales han desempeñado un rol secundario en esa difusión. Estos actores internacionales (con excepción de la OEA) tuvieron poca influencia, por lo menos de manera directa, cuando se incorporó el enfoque de seguridad humana en el *Libro Blanco del Ecuador* (2002) y en el *Libro Blanco de la Defensa Nacional* (2006), y luego en la Constitución de 2008. Una vez que se incorporó el concepto en el ordenamiento jurídico del Ecuador, las agencias de Naciones Unidas, particularmente el PNUD, tuvieron un rol mucho más activo.

A pesar de las diferencias entre ambos casos, tanto en Costa Rica como en Ecuador, las organizaciones internacionales vinculadas a Naciones Unidas fueron los principales actores que difundieron el enfoque amplio de la seguridad humana de acuerdo con la propuesta inicial del PNUD, de 1994. La diferencia en el grado de involucramiento de las organizaciones internacionales puede ser uno de factores que explica, en parte, el porqué de las diferencias de enfoques de seguridad humana difundidos en ambos países.

En Costa Rica, donde han sido más activas las organizaciones internacionales, se ha propagado más la versión amplia de la seguridad humana.

Mientras tanto, en Ecuador la participación de las organizaciones internacionales ha sido menor y por un lapso más reducido, una vez que se comenzó a mencionar el concepto en la norma constitucional. Lo anterior lleva a confirmar que los organismos internacionales son actores fundamentales en el proceso de difusión de ideas, normas y políticas.

Fuerzas Armadas

Costa Rica es uno de los pocos países del mundo que no cuenta con Fuerzas Armadas, pues en 1948 las autoridades abolieron el Ejército. En cambio, la historia de Ecuador ha estado conectada a la institución de las Fuerzas Armadas, no solo desde su nacimiento como Estado independiente, sino en el periodo reciente, en acontecimientos como golpes de Estado, dictaduras militares y un conflicto bélico con el Perú en 1995. Este aspecto constituye una diferencia fundamental en cuanto a las percepciones de las amenazas y el desarrollo de las agendas de seguridad en los dos Estados latinoamericanos.

Al internalizarse la identidad de Costa Rica como un país sin la institución castrense, pasaron a formar parte de la idiosincrasia costarricense los valores de paz, derechos humanos, justicia y garantías sociales, entre otros. En cambio, en Ecuador, la política de la seguridad y defensa ha sido, históricamente, un tema militar. No obstante, las Fuerzas Armadas ecuatorianas, a diferencia de las de otros países de la región sudamericana, “no practicaban excesos de represión comparables a los de las sangrientas dictaduras militares de Argentina, Chile y Brasil” (North 2006, 91). Además, se distinguen por su involucramiento en actividades y proyectos sociales, sobre todo en las zonas rurales, donde garantizan la presencia del Estado ecuatoriano.

Si bien en Ecuador se ha mantenido la estructura jerárquica y centralizada de la institución castrense tradicional, consagrada a velar por la seguridad y la defensa de la nación, esta ha tenido un matiz “humanista”, al vincular a los militares con el desarrollo social y económico. Incluso se ha llegado a expresar que la última dictadura en Ecuador fue un régimen militar bastante benigno, incluso ilustrado. Por esta razón, al analizar el tema de la seguridad humana y las Fuerzas Armadas, hay que evaluar la naturaleza de la relación cívico-militar. En consecuencia,

en el Ecuador toda la discusión de seguridad humana termina tomando el cariz que le dio las Fuerzas Armadas en el *Libro Blanco de la Defensa*.

Debido a que el sector castrense fue el principal actor que impulsó el concepto de seguridad humana en Ecuador, este nuevo término abarcó, en principio, las ideas predominantes en la institución militar. En consecuencia, dos de las motivaciones que caracterizaron la discusión inicial de la seguridad humana fueron romper con el viejo esquema de la doctrina de seguridad nacional, transitar hacia la seguridad antropocéntrica, y establecer la nueva relación entre población civil y Fuerzas Armadas.

El concepto de seguridad, tal y como se redactó en los libros blancos y en la nueva Constitución, incrementó el rol de las Fuerzas Armadas en cooperación con la Policía Nacional. Este proceso de combinar las funciones exteriores de las fuerzas militares con aquellas interiores de la Policía podría servir para los intereses (y presupuestos) del sector militar en el contexto de posguerra, en donde las amenazas primarias ya no son externas. Además, podría indicar por qué ciertos sectores militares propusieron el discurso de seguridad integral o seguridad humana. En este contexto, se debe mencionar que los fundamentos del concepto de seguridad humana impulsados por la institución castrense ecuatoriana provinieron de las conferencias de seguridad de la OEA y su concepto de seguridad multidimensional. Según lo manifestó el ministro de Defensa de ese periodo, las reuniones de la OEA celebradas en Bridgetown (2002) y México D.F. (2003) constituyeron el inicio del enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica.

Se puede afirmar, entonces, que las Fuerzas Armadas ecuatorianas fueron uno de los actores principales que impulsaron el concepto de seguridad humana en ese país, mientras que su ausencia en Costa Rica dejó espacio para que otros actores lo promocionaran en su perspectiva amplia, centrada en el discurso de protección y empoderamiento de los grupos más vulnerables. En Ecuador, las Fuerzas Armadas se concentraron en la seguridad multidimensional y en el discurso de las amenazas emergentes. Posteriormente, el discurso de la seguridad multidimensional se transformó de una seguridad humana como eje transversal a una integral con base en la ciudadana y las amenazas de la violencia y la criminalidad. De esta manera, se impuso la visión de las autoridades provenientes del sector militar.

Académicos

El sector académico ha promocionado de manera relevante el enfoque de seguridad humana en Ecuador, mientras que en Costa Rica ese rol ha sido menor. En Ecuador las influencias de los intelectuales se trasladaron del sector académico al plano político; mientras en Costa Rica se mantuvieron en el sector académico, con algunas confluencias con las organizaciones internacionales.

En Ecuador, la Carta Magna vigente desde 2008 impulsó las nuevas nociones de seguridad que se discutían en la academia y en los escenarios políticos domésticos e internacionales. Mucho antes de que se adoptara el enfoque de seguridad humana en la Constitución de 2008, los académicos ya debatían sobre la necesidad de un cambio en el alcance y objeto de la seguridad. De esta manera, este concepto fue una innovación que se incluyó por primera vez en un instrumento constitucional, no solo ecuatoriano sino a nivel regional, acorde con las discusiones que se venían dando en los debates académicos y en los foros multilaterales sobre la ampliación del alcance de la seguridad.

La Constitución de 2008 fue producto de los debates en la Asamblea Constituyente, donde participaron diversos miembros provenientes del sector académico cuyos aportes fueron fundamentales para que la noción de seguridad humana se incluyera. Por ejemplo, la Asamblea Constituyente recibió propuestas de expertos y académicos de FLACSO Ecuador y de la Universidad Andina Simón Bolívar (UASB), entre otros. Igualmente, con el apoyo del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales de la Fundación Friedrich-Ebert-Stiftung (FES-Ildis) Ecuador y FLACSO Ecuador, se realizaron foros sobre el modelo de desarrollo y el rol del Estado. Los resultados de estos eventos y las propuestas de la sociedad civil fortalecieron las concepciones sobre el nuevo paradigma de desarrollo que se plasmaría en la Constitución: el Buen Vivir, la realización de las capacidades y potencialidades humanas, así como el ejercicio pleno de los derechos y libertades de los individuos y las comunidades. De esta forma, numerosas ideas que se discutieron estaban vinculadas a las nuevas nociones de desarrollo propuestas por Naciones Unidas.

Varios constituyentes y asesores políticos, que tenían una trayectoria académica, compartían la visión de una seguridad centrada en

el individuo, que Naciones Unidas promovía, conjuntamente con las ideas de desarrollo humano, desde los años noventa. Aunque durante los debates constituyentes, el componente académico fue muy fuerte, durante los años posteriores se fue perdiendo.

En Costa Rica el sector académico ha tenido menos relevancia. Sin embargo, es posible encontrar cierto dinamismo dirigido a programas académicos teóricos y apoyo a las oficinas nacionales de las agencias de Naciones Unidas. En este país se destacan programas y cursos que incorporan el tema de la seguridad humana. Asimismo, hay figuras que, además de dedicarse al área académica, también han trabajado en organismos internacionales o regionales. Se puede mencionar el caso de Sonia Picado, quien tiene una larga trayectoria como académica en universidades costarricenses y en Naciones Unidas. En el mismo sentido, José Thompson, además de ser académico, ha sido director ejecutivo del IIDH.

En síntesis, los académicos han sido un actor importante, tanto en Ecuador como en Costa Rica, con diverso grado de influencia para transmitir ideas sobre la seguridad humana. En Ecuador, estas se han podido constatar en su participación en la Asamblea Constituyente. En cambio, en Costa Rica los académicos han tenido una influencia menor, que se refleja en los programas de estudio que la abordan, o en las confluencias entre las organizaciones internacionales y ciertos investigadores.

Gobierno

Un actor que ha estado presente, en menor grado, en la difusión de ideas sobre la seguridad humana en Ecuador y Costa Rica ha sido el actor gubernamental o, en otras palabras, los hacedores de política. Su papel ha oscilado desde receptor de ideas, fuertemente influenciado por las creencias preexistentes, hasta promotor de la noción de seguridad antropocéntrica desde una perspectiva restringida. Tanto las autoridades de Costa Rica como las de Ecuador, en algún momento fungieron como receptores de las ideas y nociones de la seguridad humana, ya sea porque el concepto estaba en boga y se alineaba con las creencias e identidades del país, como en Costa Rica, o porque

sirvió para romper con paradigmas de la seguridad tradicional, como en Ecuador.

Al mismo tiempo, algunos actores gubernamentales actuaron, excepcionalmente, como difusores de ideas de la seguridad humana. En Costa Rica el caso más claro es el de Ana Helena Chacón (entrevista, San José, 21 de noviembre de 2016), que empezó a aplicar el enfoque de seguridad humana a partir de 2002 y, dadas las confusiones con respecto al término, fue necesario un proceso de socialización del concepto que impulsó desde sus cargos públicos. Sin embargo, este es uno de los pocos ejemplos en que un decisor conocía y manejaba el enfoque de seguridad humana en los casos estudiados.

También se puede mencionar a Luis Guillermo Solís, presidente de Costa Rica entre 2014 y 2018, quien ha estado vinculado a las ideas y principios de la seguridad humana. Antes de ejercer el cargo presidencial, Solís había participado en eventos regionales donde el tema central era la seguridad humana. Por ejemplo, como académico y director del programa “Conflicto, cooperación y medio ambiente en Centroamérica de la Fundación para la Paz y la Democracia”, participó con una ponencia en la reunión de expertos Paz, Seguridad Humana y Prevención de Conflictos en América Latina y el Caribe, organizada por la Unesco y FLACSO Chile en Santiago, en noviembre de 2001 (Rojas Aravena y Goucha 2002). En la presidencia de Costa Rica, su discurso en reiteradas ocasiones aludió a las ideas de seguridad humana. Por ejemplo, sus intervenciones en la Asamblea General de la ONU, en septiembre de 2014; en el acto de apertura del año judicial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en febrero de 2016; y en la Asamblea Legislativa de Costa Rica, durante la presentación del tercer *Informe sobre el estado de la Nación*. Aparte de estos casos, a este nivel gubernamental, en Costa Rica no hubo un grado alto de conocimiento sobre el alcance de la seguridad humana.

En Ecuador, los agentes difusores de ideas sobre la seguridad humana se encontraron, excepcionalmente, en las discusiones previas a la Constitución de 2008. Los pocos que lo hicieron eran académicos que luego llegaron a ser autoridades públicas y manejaban el concepto. No obstante, no todos los actores del gobierno tienen esta misma familiaridad con la seguridad humana. Pese a que adoptar el término en la

Constitución ecuatoriana ayudó a promoverlo, algunos actores de gobierno no estaban familiarizados con lo que la Constitución decía sobre seguridad humana ni con el artículo 393 al respecto.

A pesar de las diferencias entre las motivaciones para tomar ideas sobre la seguridad humana, es posible encontrar en ambos países una orientación predominante hacia la versión restringida de la noción de seguridad humana, referida a las amenazas de la violencia, la delincuencia común y el crimen organizado. En Costa Rica, por ejemplo, las autoridades pasaron de las preocupaciones del tema de la seguridad nacional a la seguridad ciudadana. Los decisores costarricenses formularon políticas como la Política integral y sostenible de seguridad ciudadana y promoción de la paz social (Polsepaz) o el “Programa conjunto: redes para la convivencia, comunidades sin miedo”, financiado con aportes gubernamentales y con recursos del fondo español, para lograr los objetivos de desarrollo del milenio.

Otro instrumento fue el primer informe nacional de desarrollo humano de Costa Rica, titulado *Venciendo el temor: (In) seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica* (2006). En dicho informe se señala: “la seguridad ciudadana es una parte limitada pero vital de la noción, mucho más amplia, de la seguridad humana” (PNUD 2006, 35).

En el Ecuador se presentó una situación similar con respecto al incremento de los índices de delincuencia, violencia y criminalidad, aunque por razones diferentes, como los efectos del conflicto armado interno en Colombia, las migraciones o los refugiados. Esta situación conllevó a que las autoridades y hacedores de políticas se preocuparan por formular políticas enmarcadas en la seguridad ciudadana, a pesar de que en la Constitución se aludiera a la seguridad humana. Por ejemplo, si bien el primer Plan Nacional de Seguridad Integral comenzó apuntando a la noción amplia de seguridad humana, terminó priorizando la seguridad ciudadana en términos de criminalidad.

En resumen, los actores provenientes del sector gubernamental, en Costa Rica y Ecuador, han participado poco en el proceso de difusión de ideas y nociones de la seguridad humana desde una versión amplia. Estos actores han receptado ideas y, de manera excepcional, han difundido nociones sobre la seguridad humana. Un denominador común entre las autoridades de ambos países fue su interés por acoger una versión

restringida de la seguridad humana circunscrita a la ciudadana. Este interés estaba fundamentado en las preocupaciones de la ciudadanía por el incremento de los índices de violencia, delincuencia común y crimen organizado. Las políticas formuladas terminaron por priorizar la seguridad ciudadana.

Estrategias para enfrentar la vaguedad del concepto de seguridad humana

Uno de los problemas que presenta la perspectiva de seguridad humana en Ecuador y en Costa Rica es la dificultad de implementarla en el diseño de políticas o proyectos, debido a la carencia de un concepto preciso. Por eso, las estrategias aplicadas conllevaron a resultados disímiles en los dos países. Ante la incertidumbre que planteó el concepto de seguridad humana, los actores costarricenses encargados de socializarlo mediante el proyecto regional “Promoción y desarrollo del concepto de seguridad humana en América Latina” dispusieron que era más fácil trabajar la seguridad humana como enfoque en vez de concepto, pues la imprecisión conceptual acarrea muchos problemas de interpretación. Por el contrario, manejarla como enfoque hacía al término más comprensible e inspirador para los interlocutores que participaban en los talleres de difusión.

Según la coordinadora de uno de los proyectos relacionados con la seguridad humana en el PNUD Costa Rica (entrevista, San José, 4 de noviembre de 2016), partir del concepto se hacía muy difícil, ya que no estaba tan claramente definido como los derechos humanos o el desarrollo humano. En cambio, era más fácil partir del enfoque, ya que contaba con unos principios y una estructura, y aplicarlo podía generar menos oposición. En lugar de debatir el alcance conceptual de la seguridad humana, se valoraron los problemas que afectan al ser humano y a grupos vulnerables a partir del enfoque.

La estrategia aplicada en Ecuador fue distinta. Gracias al proceso de localización, que describe la influencia doméstica sobre la internacional, la noción de seguridad humana se transformó en una aproximación al concepto de seguridad integral con énfasis en la ciudadana y elementos de la estatal. Por ejemplo, en el Plan Nacional para el Buen Vivir

2013-2017 se omitió la seguridad humana para centrarse en los temas relacionados con la integral, bajo un enfoque de seguridad ciudadana. Esto ocurrió en el sexto objetivo, de “consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral, en estricto respeto a los derechos humanos” (Senplades 2013, 199). Las políticas y lineamientos que se desprenden de ese objetivo se refieren a justicia, sanción del delito y rehabilitación social del delincuente, delincuencia común y organizada, seguridad vial, violencia de género y convivencia ciudadana para garantizar una sociedad libre de violencia y temor (Senplades 2013).

En el segundo Plan Nacional de Seguridad Integral 2014-2017 se fue perfilando aún más la diferencia entre la seguridad humana y la integral, y se añadieron nuevos elementos. Se vinculó la seguridad integral a la noción del Buen Vivir, la cual se fundamenta, principalmente, en la cosmovisión de las comunidades indígenas de la región andina y promueve el equilibrio entre los grupos humanos y la naturaleza (Gudynas 2009). Según el discurso del gobierno ecuatoriano y en función de la normativa vigente, el Buen Vivir postula un nuevo relacionamiento hombre-ambiente-comunidad. Así, “con la concepción integral, se amplía el espectro de la seguridad, abarcando tres objetos de referencia: lo estadocéntrico (Estado), lo antropocéntrico (el ser humano), y lo biocéntrico (la naturaleza)” (Ministerio Coordinador de Seguridad 2014, 25).

En consecuencia, el Ecuador propuso ir más allá de la noción de seguridad humana planteada por Naciones Unidas, al desarrollar un nuevo concepto, con el cual se consideró, además de los derechos de los individuos, la seguridad del Estado y los derechos de la naturaleza. De esta forma, ante la dificultad de conceptualizar la seguridad con base en el individuo y las incertidumbres generadas, en Ecuador se priorizó una de las dimensiones de la seguridad humana y se decidió dar mayor peso a las políticas que protegen al ciudadano de la delincuencia.

Costa Rica y Ecuador han implementado estrategias distintas para abordar la incertidumbre conceptual que plantea la seguridad humana. En Costa Rica, la trabajaron como enfoque en lugar de definir el concepto. Ecuador la transformó en un nuevo concepto de seguridad integral, que enfatiza en los elementos de la seguridad ciudadana y la estatal.

Resistencias al enfoque de seguridad humana

Si bien en Costa Rica las organizaciones internacionales y regionales han desempeñado un papel fundamental al difundir el enfoque de seguridad humana, y se han sumado algunos actores desde la academia y, en menor medida, del gobierno, hay que señalar que esta situación no es homogénea para todas las instituciones y actores. En este país algunos actores domésticos se resistieron a la visión integral del enfoque antropocéntrico de la seguridad. Estos percibieron que el discurso de la seguridad humana, al referirse al bienestar del individuo, competía con otros conceptos relacionados como los derechos humanos o con el desarrollo humano. Por ejemplo, la comunidad de derechos humanos es particularmente crítica porque insiste en que compite con este enfoque. La comunidad de desarrollo humano también ha manifestado sus reparos con el enfoque de seguridad humana, ya que los informes de desarrollo humano del PNUD lo han promocionado como una forma de aplicar el desarrollo humano.

Además, algunos miembros de la comunidad de derechos humanos en Costa Rica consideraban que el régimen jurídico de los derechos humanos proveía elementos para abordar muchos de los problemas y preocupaciones de la seguridad humana, como la violencia, el desarrollo, la pobreza, el hambre, el analfabetismo, la falta de vivienda, entre otros. En este sentido, el discurso de los derechos humanos ya incluía conceptos y temas más acabados y mejor definidos que la seguridad humana. Así, la comunidad de derechos humanos en Costa Rica, y en menor grado la de desarrollo humano, han jugado un papel ambiguo en la difusión del enfoque de seguridad humana, al aceptarlo y rechazarlo.

En el caso de Ecuador, la seguridad humana ha originado detractores, por lo abstracto y abierto del enfoque. Las críticas provinieron de algunos actores vinculados al sector militar, la academia y la política. Por ejemplo, en un inicio, los militares impulsaron los conceptos de seguridad multidimensional y seguridad humana en los libros blancos de Defensa (2002 y 2006). Sin embargo, cambiaron de actitud hacia la seguridad humana cuando se desarrolló el nuevo concepto de seguridad integral, por el cual ajustaron funciones y competencias al tratar de que las Fuerzas Armadas operaran la seguridad pública. Las tensiones

entre el sector militar y el civil sobre el alcance de la seguridad humana empezaron a manifestarse en 2011. En las reuniones preparatorias para elaborar el primer Plan Nacional de Seguridad Integral 2011-2013, las visiones castrenses se impusieron sobre las civiles.

No solo el sector castrense se resistió al concepto de seguridad humana. Los políticos y académicos expresaron ciertas reservas y críticas por lo borroso del término. Estas críticas tomaron partido por una seguridad estadocéntrica, es decir, priorizaron a la seguridad cuyo objeto referente es el Estado, que puede explicarse por los antecedentes del país. Ecuador cuenta con Fuerzas Armadas desde prácticamente su nacimiento como Estado-nación y, en su historia reciente, se vio envuelto en un conflicto bélico con Perú. Además, algunos sectores en el gobierno ecuatoriano mostraron resistencia por desconocer el concepto de seguridad humana o su alcance, al confundirlo con un concepto securitista.

En síntesis, en Costa Rica la comunidad de derechos humanos, y en menor grado la de desarrollo humano, presentaron reacciones contrarias al discurso de la seguridad humana. Señalaron que el enfoque de derechos humanos era suficiente para abarcar las preocupaciones de la seguridad humana. De igual manera, se percibió que la competencia entre el discurso de la seguridad humana y el régimen de los derechos humanos podía socavar este último. Al lado de la comunidad incipiente de seguridad humana, había otras comunidades epistémicas más establecidas como las de derechos humanos y de desarrollo humano. Estas asumieron una actitud de competencia por los recursos, por la visibilidad en el discurso y por la influencia ante los niveles decisivos; ello pudo minar la influencia de los promotores de la seguridad humana.

En Ecuador, los sectores vinculados a una seguridad estadocéntrica, entre los que se incluyen a militares, académicos y políticos, fueron críticos del enfoque amplio de seguridad humana. En un inicio las Fuerzas Armadas impulsaron la incorporación del concepto en sus instrumentos de planificación estratégica. Sin embargo, cambiaron de posición cuando se relacionó la seguridad humana con la seguridad integral, e intentaron incluir a los militares en actividades de seguridad pública. En segundo lugar, los decisores provenientes del sector militar, que ocuparon carteras ministeriales relacionadas con la seguridad, mostraban inclinación al enfoque restringido de la seguridad humana vinculado

a la seguridad ciudadana, en lugar de su versión amplia. Otros sectores reticentes al enfoque amplio de la seguridad humana fueron actores políticos que llegaron a ocupar altos cargos y académicos afines a las visiones estadocéntricas de seguridad. Por último, actores gubernamentales se resistieron por desconocer el alcance o por confundir el término de seguridad humana.

Actuación conjunta de los mecanismos de difusión

La forma en que operaron los mecanismos de difusión en Costa Rica y Ecuador estuvo relacionada con la interdependencia entre actores específicos, tales como los organismos internacionales y los sectores militar, académico y gubernamental. Esta relación fluctuaba entre el apoyo y la resistencia al enfoque de seguridad humana, que fueron los dos tipos de interacciones fundamentales de difusión de ideas al respecto en Costa Rica y Ecuador. En otras palabras, las comunidades epistémicas jugaron diferentes roles al difundir las ideas y políticas de seguridad humana.

En Costa Rica, los cuatro mecanismos de difusión identificados por la literatura actuaron conjuntamente en dos fases. En un primer momento, se distinguieron los mecanismos de coerción, competencia y emulación, que resultaron en un proceso sostenido liderado por las oficinas nacionales de las agencias de Naciones Unidas y otros actores internacionales, como la OIM, o regionales, como el IIDH. Que se reconociera a Costa Rica como país donde las organizaciones internacionales tienen un rol activo influyó para que los mecanismos conducidos por elementos materialistas (coerción y competencia) promovieran el enfoque de seguridad humana. Además, mediante el mecanismo constructivista de emulación, los decisores buscaron prestigio y estatus, fundamentados en el valor social que podía asignársele a la seguridad humana por la tendencia internacional de priorizar a la seguridad del individuo y a la identidad como país defensor de los derechos humanos.

En una segunda fase, se observó el mecanismo de aprendizaje limitado entre los miembros que pasaron a conformar la comunidad epistémica incipiente sobre seguridad humana y solo durante la ejecución de proyectos cuyo objetivo era promover este enfoque. Entre ellos, el

proyecto regional “Desarrollo y promoción del concepto de seguridad humana en América Latina” y sus estudios asociados: *Enfoque de la seguridad humana desde tres estudios de caso* (2011), *Inventario de iniciativas relacionadas con seguridad humana en América Latina* (2011) y *La seguridad humana en las agendas de las organizaciones multilaterales y los mecanismos de integración en América Latina y el Caribe* (2012). Cuando se terminaron estos proyectos y estudios, se interrumpió el mecanismo de aprendizaje.

En Ecuador, las ideas sobre la seguridad humana empezaron a incorporarse mediante el mecanismo constructivista de emulación. Sin embargo, este proceso se vio alterado y luego interrumpido cuando, mediante el proceso de localización, el concepto se adaptó a las prioridades de los decisores y se transformó en la seguridad integral. Una vez incorporadas las ideas de seguridad humana en los instrumentos legales y de política, el rol de los organismos internacionales se volvió más activo y continuo mediante los mecanismos racionalistas de coerción y de competencia, al difundir de manera sostenida las ideas de la seguridad humana. En el caso ecuatoriano, no se evidenció el mecanismo de aprendizaje.

El mecanismo de coerción se manifestó en ambos países. Las influencias de los organismos internacionales y de Japón mediante incentivos materiales (económicos) pueden interpretarse como presiones verticales o jerárquicas que buscan incidir en adoptar un enfoque amplio de seguridad humana. Si bien no se utilizaron formas directas de presión, este proceder indica que actores influyentes ejercen un poder relativo (coerción suave) mediante estímulos económicos. A pesar de que ambos mecanismos estuvieron presentes tanto en Costa Rica como en Ecuador, los resultados en la difusión de ideas sobre seguridad humana fueron distintos. En Costa Rica, las actividades de las organizaciones internacionales, particularmente de las agencias de Naciones Unidas y otros organismos como la OIM y el IIDH, eran mucho más prominentes.

Otro elemento que estableció la diferencia en el mecanismo de coerción fue el factor temporal. En Costa Rica, los entrevistados perciben que los organismos internacionales han sido muy activos al promover el enfoque de seguridad humana. En Ecuador, los actores consultados percibieron que las organizaciones internacionales actuaron más luego

de las menciones en la Constitución aprobada en 2008. Esto ocurrió a pesar de que las organizaciones internacionales ya trabajaban el tema de la seguridad humana en el Ecuador desde 2006. Esta situación indica una diferencia en la secuencia del mecanismo de coerción relacionado con los actores internacionales en un país. Se puede inferir que mientras más activas sean las organizaciones internacionales que promueven la seguridad humana junto con sus oficinas nacionales, mayores serán las influencias e incentivos en un país para difundir ideas sobre el enfoque de seguridad humana en su versión amplia.

En cuanto al mecanismo de competencia, el escenario fue similar en ambos países. Las oficinas nacionales de las agencias de Naciones Unidas estaban facultadas para competir por los recursos del UNTFHS. Si bien en Costa Rica se percibió una mayor presencia de organizaciones internacionales en la promoción del enfoque de seguridad humana, los proyectos aprobados en Ecuador indican que, por lo menos en un periodo previo a 2006, las oficinas nacionales de Naciones Unidas ya competían por recursos financieros ante el fondo fiduciario.

El UNTFHS aprobó un primer proyecto para Ecuador en 2006, con el Unicef, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y Acnur como agencias ejecutoras. Luego, en 2013, aprobó un segundo proyecto para Ecuador con las mismas agencias, además del PNUD, el FPNU y la Unesco. En Costa Rica, los proyectos aprobados por el fondo se materializaron solo a partir de 2010, con un proyecto regional en el cual las agencias ejecutoras y la coordinación eran costarricenses. Las organizaciones internacionales participantes mediante oficinas nacionales fueron OIM, FPNU, Unicef y PNUD. Posteriormente, el fondo fiduciario aprobó un proyecto binacional para Costa Rica y Panamá en 2013, coordinado por el PNUD Costa Rica y el IIDH. Este proyecto tardó tres años en aprobarse.

Aun cuando estos datos no indican en cuántos procesos participaron las oficinas de las agencias de Naciones Unidas en ambos países, sí dan una pista sobre el interés en acceder a los recursos financieros para seguridad humana. En los dos casos puede observarse que ninguna institución ejercía el liderazgo para promover el enfoque de seguridad humana. La competencia por recursos limitados del fondo fiduciario y el condicionamiento para la participación de organismos de Naciones Unidas

y otras organizaciones vinculadas las alentaron a presentar propuestas bajo visiones integrales y programas multiagenciales que, de ser elegidas, promovían el enfoque de seguridad humana en su versión amplia. Por tanto, aunque los gobiernos no compitieron directamente por recursos financieros relacionados con la seguridad humana, sí lo hicieron las oficinas nacionales de organismos intergubernamentales.

En cuanto al mecanismo de emulación, operaron los elementos ideacionales o constructivistas en Costa Rica y Ecuador. Ambos países dieron muestras de querer estar a tono con las tendencias internacionales al buscar prestigio, estatus y reconocimiento. Sin embargo, fueron distintos los procesos y los resultados. Mientras que en el país centroamericano las organizaciones internacionales fueron fundamentales para difundir las ideas de seguridad humana en su versión amplia, y se apoyaron en la identidad de país y en la valoración social de la norma, en el país sudamericano los sectores militares y académicos, que pasaron a formar parte del gobierno o de los hacedores de política, buscaron prestigio y estatus al fomentar la versión restringida de la seguridad humana orientada a las amenazas, con base en las discusiones internacionales y regionales.

En Ecuador se evidenció una adaptación del concepto de seguridad humana mediante la seguridad integral, de acuerdo con las necesidades y prioridades consideradas por los actores involucrados. Esta situación puede deberse al hecho de que las organizaciones internacionales no apuntalaron el enfoque de seguridad humana en el Ecuador, sino que lo difundieron activamente luego de que se aprobara la Constitución, cuando ya se habían adoptado algunas ideas de seguridad humana.

En relación con el mecanismo de aprendizaje, en Costa Rica los representantes, oficiales y consultores de las agencias de Naciones Unidas y otros organismos internacionales, como la OIM, y regionales, como el IIDH, cumplieron un rol significativo para conformar una comunidad epistémica incipiente sobre seguridad humana. Esta se estableció gracias al conocimiento profundo de las mejores prácticas para implementar la seguridad humana. Esto ocurrió al estudiar los programas que la aplicaron y hacer un inventario de las experiencias regionales para seleccionar aquellas que incorporaban sus principios bajo un enfoque amplio.

En contraste, en Ecuador, los pasos para generar conocimiento sobre seguridad humana no fueron suficientes para cambiar las creencias sobre este enfoque. Los defensores de la seguridad humana en sentido amplio no consiguieron que los decisores la adoptaran. Esto puede explicarse porque, a diferencia de Costa Rica, en el Ecuador no existía una comunidad epistémica que cumpliera con los elementos básicos para consolidarla alrededor de creencias comunes. Por esta razón, en este país no se evidenció ningún proceso donde hubiera intervenido el mecanismo de aprendizaje.

El tipo de actores involucrados en la difusión del enfoque de seguridad humana influencia el tipo de noción difundida en Costa Rica y Ecuador. En Costa Rica, los organismos internacionales y regionales fueron fundamentales para difundir el enfoque amplio mediante los mecanismos racionalistas de coerción y competencia, al centrar el discurso en el tema de las vulnerabilidades. A los organismos internacionales se les sumaron algunos actores relevantes del gobierno y de la academia. Al ser un país con una larga tradición democrática y que no contaba con Fuerzas Armadas, Costa Rica colocaba el acento en las necesidades de las personas y, por eso, fue más receptivo a las ideas sobre seguridad humana.

Mediante el mecanismo de coerción, Naciones Unidas y Japón condicionaron el acceso a los recursos financieros del fondo fiduciario únicamente a agencias de Naciones Unidas. El enfoque amplio de seguridad humana se promovió en aquellos países donde fueron aprobados los proyectos de las oficinas de las agencias de Naciones Unidas.

Los actores de la academia presentaron una posición predominante, dependiendo del país. En Costa Rica, favorecieron las nociones amplias de la seguridad humana cercanas a las organizaciones internacionales. Sin embargo, su influencia en la política doméstica fue reducida. Por el contrario, en Ecuador, estos actores tuvieron cierta relevancia a partir de los cambios políticos e institucionales de 2008, pues las influencias se trasladaron del campo académico al político luego de que se promulgara la nueva Constitución. No obstante, las nociones restringidas de la seguridad humana predominaron en este sector.

Las Fuerzas Armadas fueron un actor clave en Ecuador, pues ayudaron a consolidar las nociones y los alcances del término de seguridad humana. Impulsaron el concepto para emular las tendencias internacionales. Este

discurso priorizó a la seguridad humana, en su noción restringida, como eje transversal de la seguridad integral y de la ciudadana. En Costa Rica, en cambio, la inexistencia del sector militar dejó margen de maniobra para que los actores provenientes de la academia y de las organizaciones internacionales impulsaran ideas de la seguridad humana en su versión amplia, al centrar el discurso en proteger a las personas y empoderar a los sectores vulnerables.

En Costa Rica y en Ecuador, se aplicaron acciones diversas para enfrentar la vaguedad conceptual de la seguridad humana. Los actores costarricenses lo usaron como enfoque, con base en la noción amplia de la seguridad humana, para entender las circunstancias que giran en torno a la seguridad del individuo y sus vulnerabilidades. Por el contrario, en Ecuador, los actores reemplazaron esta noción por el concepto de seguridad integral. Esto terminó por apartarse de los elementos originales de la seguridad con base en los seres humanos, para incorporar las amenazas a la seguridad ciudadana y a la estatal.

En Costa Rica y en Ecuador, ciertos grupos se opusieron al enfoque de seguridad humana. En Costa Rica, la comunidad de derechos humanos y, en menor medida la de desarrollo humano, basaron su oposición en una actitud de competencia por los recursos financieros, la visibilidad en el discurso y la influencia política. En Ecuador, los sectores vinculados al campo militar, académico y político basaron sus críticas en visiones de una seguridad de tipo estadocéntrica.

Por último, en Costa Rica y en Ecuador, las comunidades epistémicas desempeñaron diferentes roles, entre la aceptación y la resistencia, en la difusión de las ideas y políticas de seguridad humana. En Costa Rica, los cuatro mecanismos de difusión (coerción, competencia, emulación y aprendizaje) actuaron de manera conjunta. Inicialmente operaron mecanismos materialistas de coerción y competencia en un proceso continuo conducido por las organizaciones internacionales. Al mismo tiempo, por intermedio del mecanismo de emulación, los decisores fundamentaron la búsqueda de prestigio en la identidad de país y en la tendencia internacional de darle valor social al enfoque de la seguridad humana. El mecanismo de aprendizaje se vio limitado a los individuos que pasaron a conformar la comunidad epistémica incipiente sobre seguridad humana.

En el caso ecuatoriano, tres mecanismos de difusión actuaron conjuntamente: emulación, coerción y competencia. Primero, la acogida de ideas sobre la seguridad humana se dio mediante la emulación. Los sectores militares y académicos difundieron la seguridad humana, en su versión restringida orientada a las amenazas, para coincidir con las reflexiones internacionales sobre la ampliación del objeto referente de la seguridad. Posteriormente, la actuación de los organismos internacionales fue más activa, al impulsar las ideas y principios de la seguridad humana mediante los mecanismos de coerción y competencia. En este país no se encontraron evidencias del mecanismo de aprendizaje. En ninguno de los casos hubo suficientes señales que indicaran que los principios de la seguridad humana se asimilaran en su concepción original en la política doméstica, aunque, en el caso costarricense, se expresó el interés de incorporarlos en la política exterior y, en el caso ecuatoriano, a la seguridad integral.

Conclusiones

Al analizar la cartografía conceptual de la seguridad humana, los mecanismos de difusión y el rol de las comunidades epistémicas para propagar las nuevas ideas sobre seguridad humana, se puede concluir que no solo importaron los elementos racionalistas para difundir el enfoque de seguridad humana en Costa Rica y Ecuador, sino que los elementos constructivistas o ideacionales cumplieron un rol fundamental y la comunidad epistémica resultó un elemento relevante. Fue fundamental identificar los actores que transmitieron las nociones de seguridad humana y su grado de influencia en la difusión de este enfoque. Por ejemplo, el hecho de que actores provenientes del sector militar en Ecuador hayan impulsado el concepto ayuda a explicar las diferencias conceptuales con Costa Rica, donde ese actor se encuentra ausente.

Revisar la interrelación entre los mecanismos de difusión y el rol de las comunidades epistémicas, así como el del tipo de ideas, normas y políticas difundidas, permitió entender el proceso de difusión de la seguridad humana en los dos países. Dicho proceso estuvo supeditado a la intervención de ciertos agentes. En ambos países fueron claves las organizaciones internacionales y la academia; además del sector militar en Ecuador.

En Costa Rica, en 2016, la seguridad humana se asociaba generalmente al concepto amplio del término, fundamentado en el bienestar de las poblaciones (*freedom from want*). En ese país predominaba la visión de que seguridad y desarrollo iban de la mano, lo cual concuerda con la

concepción original planteada por el PNUD en 1994. Esto se explica por dos razones. La primera se relaciona con la historia y factores ideacionales. Costa Rica tiene una identidad de país promotor de la paz, de los derechos humanos, del desarrollo y de las garantías sociales. Por ello, ha enfatizado en proteger a los grupos más vulnerables, garantizar derechos y empoderar a estas comunidades. La segunda es que los organismos internacionales en Costa Rica promovieron la noción amplia de seguridad humana. Su presencia activa, mediante las oficinas nacionales en San José, y actores académicos vinculados a las organizaciones internacionales ayudan a explicar esta difusión de ideas. No obstante, algunos sectores, particularmente del gobierno, se inclinaron por la noción restringida de la seguridad humana, dirigida a proteger a las personas frente a la violencia (*freedom from fear*). Los responsables políticos encontraron en la visión restringida una forma de llevar a la práctica las estrategias de lucha contra la criminalidad y la inseguridad, al formular instrumentos de política que orientaran la actuación del Estado en materia de seguridad ciudadana.

En Ecuador, desde inicios de 2000, y con más ímpetu en 2008, los sectores militares y académicos promovieron un cambio en las ideas de seguridad estadocéntrica hacia una concepción más amplia centrada en el individuo. Posteriormente, desde el gobierno, las nociones de seguridad humana desembocaron en sus versiones restringidas, enfocadas en la seguridad ciudadana y en el combate a la criminalidad. Debido a la dificultad que encontraron los operadores políticos para llevar al terreno los principios de la seguridad humana, la adaptaron a las realidades internas del país y construyeron el concepto de seguridad integral. Esta se entiende como la visión integral de la seguridad humana y pública para combatir las amenazas a la seguridad interna y externa del país. De esta manera, además del individuo como objeto referente de seguridad, se incluyó a la naturaleza y al Estado, nociones excluidas de los principios de seguridad humana.

En el Ecuador, las Fuerzas Armadas y la academia impulsaron un cambio en las ideas de seguridad hacia una concepción centrada en el individuo y en las amenazas, con la versión restringida de la seguridad humana como referencia. Reemplazaron esta noción por el concepto de seguridad integral. En Costa Rica, la inexistencia del sector militar dejó

margen de maniobra para que los actores de la academia y de las organizaciones internacionales impulsaran ideas de seguridad humana en su versión amplia. En suma, la difusión de ideas de la seguridad humana, tanto en su versión amplia como en la restringida, estuvo condicionada por determinados actores que generaron conocimiento sobre dicho enfoque o, por el contrario, suscitaron resistencias.

Las comunidades epistémicas participaron en la difusión de ideas de seguridad humana. Estos grupos producen conocimientos especializados sobre seguridad humana, pues cuentan con reconocida experiencia. Además, comparten creencias sobre las causas de la inseguridad humana y coinciden en criterios de evaluación sobre estos conocimientos, lo cual se materializa en propuestas de prácticas comunes asociadas a la seguridad humana para beneficio de la comunidad. Además, son medios que transmiten información. Las ideas y nociones de seguridad humana solo se difundieron efectivamente bajo la presencia de una comunidad epistémica cohesionada.

En Costa Rica existía una reducida y embrionaria comunidad epistémica sobre seguridad humana. Sus miembros eran representantes de los organismos regionales (IIDH) e intergubernamentales (agencias de Naciones Unidas, OIM), que promovían los derechos y seguridad de los individuos. Además, se incluía a actores del sector académico. Esta comunidad epistémica incipiente compartía una visión amplia de la seguridad humana, que entendía las inseguridades que afectaban a las comunidades y sectores vulnerables. Asimismo, este grupo generó conocimientos especializados y propuso políticas sobre la seguridad de las personas para fomentar el desarrollo humano, la protección de los derechos y el empoderamiento de los individuos.

Esta comunidad epistémica empleó diversas estrategias para tener un grado de influencia en las políticas costarricenses. En primer lugar, manejó la incertidumbre conceptual sobre seguridad humana, al referirse al enfoque como noción amplia y no al concepto como tal. En segundo lugar, se apoyó en ciertos decisores que comparten la promoción de la seguridad humana. En tercer lugar, construyó coaliciones con grupos que tienen al individuo como centro de sus preocupaciones, tales como las comunidades de derechos humanos y de desarrollo humano. Y, en cuarto lugar, se apoyó en factores ideacionales como

la percepción imperante de que la naturaleza de la seguridad humana está a tono con los valores sociales perseguidos por la sociedad costarricense. Esto sirvió como el principal recurso de poder social para legitimar las alternativas de políticas que se propusieron a nivel doméstico.

En contraste, en Ecuador no se desarrolló una comunidad epistémica sobre seguridad humana. Si bien actores como las Fuerzas Armadas, la academia y los organismos intergubernamentales alentaron este enfoque, mostraron poca cohesión interna. Estos grupos no compartían ideas que pudieran configurar en convicciones normativas, creencias de causalidad o nociones de validez fundamentadas en los principios de la seguridad humana.

La propuesta en Ecuador tuvo acogida en un primer momento. No obstante, al llevar el concepto a la práctica, los obstáculos causaron que, mediante el proceso de localización, se reinterpretara el enfoque y se lo reemplazara por el concepto de seguridad integral, construido desde el sector gubernamental y aceptado por los decisores ecuatorianos de acuerdo con las identidades e intereses locales. Si bien en Ecuador se considera que la seguridad humana es un eje transversal a la integral, esta última terminó por apartarse de los principios de seguridad humana, al considerar también las amenazas al Estado.

La situación anterior condujo a que los grupos que apoyaban el enfoque de seguridad humana tuvieran poca influencia para utilizarlo en la formulación de políticas. Además, las visiones restringidas de la seguridad y orientadas a la seguridad ciudadana que tenían algunos tomadores de decisión frenaron el enfoque de la seguridad humana en su versión amplia. En consecuencia, prevalecieron las percepciones de seguridad reducidas a mantener el orden público. Además, mientras que las coaliciones preliminares entre los grupos defensores de los derechos humanos y los que apoyaban la seguridad humana no se fortalecieron, aumentaron las críticas por parte de actores que favorecían una seguridad estadocéntrica.

En Costa Rica y en Ecuador, ciertos grupos presentaron resistencias al enfoque de seguridad humana. En Costa Rica provinieron de la comunidad de derechos humanos y, en menor grado, de la de desarrollo humano. La primera criticó este enfoque por considerarlo suficiente para abarcar las preocupaciones de la seguridad humana. De igual

manera, existía la percepción de que la competencia entre el discurso de la seguridad humana y el régimen de los derechos humanos podía minar este último. En definitiva, las razones de estas resistencias eran la competencia por recursos económicos e influencia política. La aceptación y el rechazo del enfoque de seguridad humana en Costa Rica se debió al papel ambiguo de la comunidad epistémica relacionada con los derechos humanos.

En Ecuador, los sectores vinculados al campo militar, académico y político fueron críticos del enfoque por su amplitud. Además, tendieron a favorecer perspectivas de seguridad bajo un enfoque estadocéntrico.

Los mecanismos de difusión en Costa Rica y Ecuador estuvieron condicionados a la interdependencia entre los organismos internacionales, actores académicos y gubernamentales, y la presencia o no de las Fuerzas Armadas. Esto implicó que las comunidades epistémicas desempeñaran diferentes roles, entre la aceptación y la resistencia, al difundir las ideas y políticas de seguridad humana. En Costa Rica, intervinieron simultáneamente los cuatro mecanismos de difusión: coerción suave, competencia y emulación, en una primera fase, y el mecanismo de aprendizaje, en una segunda fase. Mientras tanto, en Ecuador la difusión ocurrió mediante los mecanismos de emulación, en una etapa inicial, y, posteriormente, de la coerción suave y la competencia.

El mecanismo de coerción se evidenció en los incentivos positivos de actores externos a Costa Rica y Ecuador, como Naciones Unidas y Japón, para promover proyectos y programas con un enfoque de seguridad humana mediante el UNTFHS. De este modo, la coerción se manifestó por las presiones externas en forma de persuasión, incentivos económicos y condicionamientos al acceso a fondos que utilizaban los actores externos para inducir a que en los países estudiados se llevaran a cabo actividades bajo el enfoque de seguridad humana. Dado que los recursos ofertados por estos actores internacionales eran exiguos y limitados, las presiones positivas o incentivos (elemento material de la difusión) no tenían influencia directa sobre los gobiernos, sino sobre las oficinas de las agencias de Naciones Unidas, habilitadas para recibir estos fondos.

Naciones Unidas y Japón condicionaron el acceso a los recursos financieros del UNTFHS y otros organismos vinculados. Este escenario

alentó la competencia entre las agencias de Naciones Unidas para acceder a recursos concursables limitados. Como resultado, se promovió el enfoque amplio de seguridad humana en aquellos países donde se aprobaron los proyectos que presentaron las oficinas de las agencias de Naciones Unidas. Así, en Costa Rica y Ecuador, algunas concursaron y ganaron fondos para proyectos con una visión amplia de seguridad humana. También procuraron que proyectos existentes en el ámbito de sus competencias se adaptaran al enfoque de la seguridad humana, para obtener financiamiento de la cooperación internacional. Al hacerlo, promovieron la seguridad humana en su versión amplia.

Los mecanismos de coerción y competencia no operan solamente entre Estados o gobiernos. En Costa Rica y Ecuador, la difusión de ideas y políticas sobre seguridad humana operó también mediante los incentivos económicos dirigidos a las agencias de Naciones Unidas y la competición entre estas para obtener fondos. En otras palabras, la difusión por coerción y competencia fue consecuencia de la influencia sobre organismos intergubernamentales y no únicamente sobre Estados o gobiernos, como sugiere la bibliografía de difusión.

El mecanismo de emulación también está presente en la difusión del enfoque de seguridad humana, mediante la búsqueda de estatus y prestigio. En Costa Rica, existía la percepción de que la seguridad humana concordaba con los valores sociales costarricenses, por lo cual los decisores promovieron y apoyaron iniciativas que publicitaban este enfoque a nivel multilateral. De tal manera, los factores ideacionales del mecanismo de emulación operaron en una primera etapa, al igual que en el Ecuador; sin embargo, los motivos fueron distintos. En Ecuador, las Fuerzas Armadas incorporaron el nuevo concepto de seguridad humana, emulando a otros países y poniendo en práctica las recomendaciones de la OEA sobre la expansión del concepto de seguridad. El elemento clave fue la búsqueda de prestigio doméstico e internacional, al imitar las nuevas tendencias. Luego, actores provenientes del sector académico que defendían una visión centrada en el ser humano incorporaron la noción de seguridad humana en la Constitución. Estas acciones reflejan que la difusión mediante el mecanismo de emulación buscaba correspondencia con las tendencias internacionales y la legitimidad en la reconstrucción de las instituciones del

Estado. Posteriormente, la actuación de los organismos internacionales fue más dinámica, al impulsar las ideas y principios de la seguridad humana mediante los mecanismos de coerción y competencia.

En relación con el mecanismo de aprendizaje, en Ecuador no se encontraron evidencias. No fue el caso de Costa Rica, en donde este mecanismo se evidenció a nivel de los profesionales y expertos que se vincularon con los proyectos de seguridad humana. En otras palabras, el mecanismo de aprendizaje se limitó a los miembros que pasaron a conformar la comunidad epistémica incipiente sobre seguridad humana. Estos actores, además de estudiar las experiencias de otros países, evaluaron las mejores experiencias, analizaron las alternativas, e internalizaron de las ideas y principios de la seguridad humana. Este proceso solo ocurrió entre los profesionales que se vincularon a las actividades de promoción del enfoque en Costa Rica y no entre los tomadores de decisión gubernamentales.

Los organismos internacionales y regionales tuvieron mayor incidencia en la difusión de ideas sobre seguridad humana en ambos países, mediante los mecanismos racionalistas de coerción y competencia, al centrar el discurso en las vulnerabilidades. A estos actores externos se sumaron otros relevantes desde el gobierno y la academia. Los representantes gubernamentales estuvieron inclinados a la noción restringida de seguridad humana, principalmente mediante el mecanismo constructivista de emulación.

Las posiciones de los actores de la academia dependieron del país. En Costa Rica, favorecieron las nociones amplias de la seguridad humana y presentaron ciertas aproximaciones con las organizaciones internacionales. Sin embargo, la influencia de la academia en la política doméstica fue reducida. Por el contrario, en Ecuador, las nociones restringidas de la seguridad humana predominaron en este sector. Estos actores tuvieron cierta relevancia a partir de los cambios políticos e institucionales de 2008, y las influencias se trasladaron del campo académico al político a partir de la promulgación de la nueva Constitución.

Sin embargo, la operacionalización de los cuatro mecanismos de difusión (coerción, competencia, emulación y aprendizaje), en Costa Rica, y de tres mecanismos en Ecuador (emulación, coerción y competencia) no garantizó que se promoviera a largo plazo el enfoque de

seguridad humana. Es decir, los mecanismos por sí solos podrían no ser las alternativas o instrumentos que conduzcan al éxito de una iniciativa. El desarrollo y consolidación de una comunidad epistémica, luego de la presencia de una ola de difusión, pareciera ser un elemento que pudiera conducir a evitar una difusión fallida en términos de resultados.

En Costa Rica, se llegó a conformar una comunidad epistémica incipiente que promovió la seguridad humana en su versión amplia, y en Ecuador se la contempló en su versión restringida, en la Constitución. Además, se desarrollaron programas y proyectos puntuales sobre seguridad humana mediante el fondo fiduciario de Naciones Unidas. No obstante, en ambos países la difusión del enfoque no fue efectiva. La política continuada dentro de las directrices y prioridades domésticas de los planes de desarrollo no pudo garantizarse.

En los hechos, la difusión del enfoque de seguridad humana se quedó corta y el enfoque fue abandonado por los hacedores de política de Costa Rica y de Ecuador. En consecuencia, más allá de lo enunciado, no se evidenció una asimilación de los principios de la seguridad humana, en su concepción original, en la política doméstica de ambos países, aunque se expresó el interés de incorporarlo en la política exterior, en el caso costarricense, o en la seguridad integral, en el caso ecuatoriano. Esto lleva a concluir que el aprendizaje puede ser uno de los mecanismos más importantes en el proceso de difusión de ideas, normas y políticas, pero no basta con que ocurra entre los miembros de las comunidades epistémicas, sino que es necesario que se involucren los hacedores de política.

Visto los resultados anteriores, se puede concluir que esta obra contribuye de manera sustantiva a las discusiones sobre cómo se difunden las normas internacionales y qué mecanismos y actores son claves para implementación de estándares internacionales a nivel doméstico, y al debate de seguridad humana en América Latina en particular. Además, su aporte sobre el rol de las comunidades epistémicas es particularmente relevante. El trabajo se inserta además en una discusión más amplia sobre las definiciones de seguridad —especialmente el concepto de seguridad humana— tópico de gran importancia en un contexto latinoamericano donde la seguridad de las personas es persistentemente amenazada por diversos tipos de violencia.

Durante la investigación surgieron varias cuestiones interesantes que, si bien escapaban de los objetivos inicialmente planteados en el estudio, podrían ser consideradas en futuras investigaciones. Un primer aspecto está relacionado con el tema de la seguridad humana. Dicho concepto no es neutral, ni se circunscribe a un interés altruista basado solamente en el bienestar de la humanidad. En su planteamiento y difusión están involucrados valores, maneras de entender el mundo y relaciones de poder. Algunos países impulsaron el concepto de seguridad humana en sus políticas internacionales utilizando el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana u otros mecanismos como la Red de Seguridad Humana. Los diferentes sesgos que pudo tomar este término en el escenario internacional pueden ser problematizados. Por tanto, sería interesante examinar por qué en algunos países o regiones, como por ejemplo Chile, Japón o los países pertenecientes a la Unión Europea, se sigue manteniendo una postura a favor de la seguridad humana, mientras que otros, como Canadá, han abandonado el concepto.

Además, sería de utilidad investigar por qué, a pesar de los esfuerzos de difusión por parte de Naciones Unidas y de las comunidades epistémicas transnacionales, el discurso del enfoque de la seguridad humana no ha calado en la sociedad civil y se sigue asociando a la seguridad tradicional. El hecho de que no se observe cierto activismo ni existan redes de cabildeo en Latinoamérica relacionadas al tema de seguridad humana, puede explicarse en parte por el pasado autoritario de la región y su sujeción con el término de seguridad. Sin embargo, es necesario profundizar en dicho análisis. Por último, sería de interés teórico y práctico problematizar por qué el concepto de seguridad humana ha dejado de tener el impulso inicial que tuvo en los noventa y primera década del 2000.

Si bien en la agenda internacional las menciones al concepto de seguridad humana han menguado, mientras se han popularizado conceptos como el de resiliencia, sus nociones y principios siguen vigente en mucho de los instrumentos internacionales, tales como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de 2000, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) del año 2015 o la estrategia europea de seguridad. Así, por ejemplo, en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas desaparece por completo el término de seguridad humana. No obstante, dicho instrumento hace mención a la necesidad de desarrollar estrategias

y acciones para construir sociedades más resilientes en donde se ponga fin a la pobreza extrema, al hambre, se garantice una vida sana, se reduzca la violencia y donde se promueva el bienestar para todas las personas (ONU 2016). Es decir, a pesar de su omisión aún se hace eco de los principios de la seguridad humana.

En definitiva, este libro constituye una contribución importante al conocimiento en el área de relaciones internacionales y seguridad y será de interés para un amplio público especialmente latinoamericano para repensar algunas políticas públicas.

Referencias

- Acharya, Amitav. 2004. “How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism”. *International Organization* 58 (2): 239-75.
<https://doi.org/10.1017/S0020818304582024>
- 2008. “Human Security”. En *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, editado por Baylis John, Smith Steve y Owens Patricia, 490-505. Oxford: Oxford University Press.
- 2009. *Whose Ideas Matter?: Agency and Power in Asian Regionalism*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Adler, Emanuel. 1997. “Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics”. *European Journal of International Relations* 3 (3): 319-63. <https://doi.org/10.1177/1354066197003003003>
- Adler, Emanuel y Peter Haas. 1992. “Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program”. En *Knowledge, Power and International Policy Coordination*, editado por Peter Haas, 367-90. Columbia, S.C: University of South Carolina Press.
<https://doi.org/10.1017/S0020818300001533>
- 2009. “Conclusión: las comunidades epistémicas, el orden mundial y la creación de un programa de investigación reflectivo”. Traducido por Jesús Rogado Zuriaga. *Relaciones Internacionales* 12 (octubre): 145-69. <https://bit.ly/2Zr2Xi2>

- Alkire, Sabina. 2003. "A conceptual framework for human security". Working paper 2. Oxford: Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity, University of Oxford.
<https://bit.ly/2BlfdbI>
- 2004. "A Vital Core That Must Be Treated with the Same Gravitas as Traditional Security Threats". *Security Dialogue* 35 (3): 359-60.
<https://doi.org/10.1177/096701060403500317>
- Alpizar, Idalia. 2011. "Derechos humanos en Costa Rica". *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos* 22 (2): 21-38.
<https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/derechoshumanos/article/view/4147/3992>
- Antoniades, Andreas. 2003. "Epistemic Communities, Epistemes and the Construction of (World) Politics". *Global Society* 17 (1): 21-38.
<https://doi.org/10.1080/0953732032000053980>
- Armada, Francisco, Carles Muntaner y Vicente Navarro. 2001. "Health and Social Security Reforms in Latin America: The Convergence of the World Health Organization, the World Bank, and Transnational Corporations". *International Journal of Health Services: Planning, Administration, Evaluation* 31 (4): 729-68.
<https://doi.org/10.2190/70BE-TJ0Q-P7WJ-2ELU>
- Asamblea General de la ONU. 2010. "Seguridad humana". Informe del secretario general A/64/701. Aplicación y seguimiento integrados y coordinados de los resultados de las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas: Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.
<http://undocs.org/sp/A/64/701>
- Axworthy, Lloyd. 2004. "A New Scientific Field and Policy Lens". *Security Dialogue* 35 (3): 348-49.
<https://doi.org/10.1177/096701060403500310>
- Bajpai, Kanti. 2004. "An Expression of Threats versus Capabilities across Time and Space". *Security Dialogue* 35 (3): 360-61.
<https://doi.org/10.1177/096701060403500310>
- Barnett, Michael y Martha Finnemore. 2004. *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

- Behringer, Ronald M. 2012. *The Human Security Agenda: How Middle Power Leadership Defied U.S. Hegemony*. Nueva York: Bloomsbury Publishing USA.
- Bøas, Morten, Marianne Marchand y Timothy M. Shaw. 2003. "The Weave-World: The Regional Interweaving of Economies, Ideas and Identities". En *Theories of new Regionalism: A Palgrave Reader*, editado por Fredrik Söderbaum y Timothy M. Shaw, 197-210. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Börzel, Tanja A., y Thomas Risse. 2012. "From Europeanisation to Diffusion: Introduction". *West European Politics* 35 (1): 1-19.
<https://doi.org/10.1080/01402382.2012.631310>
- Brooks, Sarah M., y Marcus J. Kurtz. 2012. "Paths to Financial Policy Diffusion: Statist Legacies in Latin America's Globalization". *International Organization* 66 (1): 95-128.
<https://doi.org/10.1017/S0020818311000385>
- Brysk, Alison. 2009. "The Little Country That Could: Costa Rica". En *Global Good Samaritans: Human Rights as Foreign Policy*, 95-118. Oxford: Oxford University Press.
<https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780195381573.003.0005>
- Burgess, Peter, y Taylor Owen. 2004. "Special Section: What Is Human Security? Editor's Note". *Security Dialogue* 35 (3): 345-46.
<https://doi.org/10.1177/096701060403500326>
- Buzan, Barry. 2004. "A Reductionist, Idealistic Notion That Adds Little Analytical Value". *Security Dialogue* 35 (3): 369-70.
<https://doi.org/10.1177/096701060403500326>
- Cascante, Humberto, Raúl Fonseca, Marco Méndez, María Morales, Karen Chacón y Luis Jiménez. 2016. *Costa Rica y su Política Exterior 2015. ¿Hacia una Política Exterior de Estado?* Heredia: Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional.
- Checkel, Jeffrey. 1998. "The Constructive Turn in International Relations Theory". *World Politics* 50 (2): 324-48.
<https://doi.org/10.1017/S0043887100008133>
- Chinchilla, Laura. 2012. "Avanzamos en la ruta de la seguridad humana". Discurso presentado ante la Cámara de Diputados de Costa Rica. 1 de mayo de 2012. <http://groundsmart-mail.com/documents/discurso-presidencial-1a-de-mayo-2012.html>

- Chilla, Tobias, Franziska Sielker y Frank Othengrafen. 2017. "Governance Diffusion in Europe – The EGTC Tool and Its Spatial Implementation Patterns". Working Paper No. 2. <https://bit.ly/3gagv84>
- Coêlho, Denilson. 2012. "Political Competition and the Diffusion of Conditional Cash Transfers in Brazil". *Brazilian Political Science Review* 6 (2): 56-87.
<https://doi.org/10.1590/S1981-38212012000200003>
- Comisión de Seguridad Humana de la ONU. 2003. *Human Security Now*. Nueva York: Commission on Human Security.
- Consejo Consultivo de Seguridad Humana de la ONU. 2014. "Progress Report to the Advisory Board on Human Security: October 2013 to September 2014". Nueva York.
<http://www.un.org/humansecurity>
- Consejo de Seguridad de la ONU. 2001. "Declaración ministerial sobre la acción mundial para combatir el terrorismo". S/RES/1373 (2001). Nueva York: Naciones Unidas.
[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1373\(2001\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1373(2001))
- Cross, Mai'a. 2013. "Rethinking Epistemic Communities Twenty Years Later". *Review of International Studies* 39 (1): 137-60.
<https://doi.org/10.1017/S0260210512000034>
- David, Charles-Philippe. 2008. *La guerra y la paz: enfoque contemporáneo sobre la seguridad y la estrategia*. Barcelona: Icaria.
- Dependencia de Seguridad Humana de la ONU, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios. 2009. "Teoría y práctica de la seguridad humana: aplicación del concepto de seguridad humana y el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad de los Seres Humanos". Nueva York: Dependencia de Seguridad Humana.
<https://bit.ly/2AfUYvB>
- Dobbin, Frank, Beth Simmons y Geoffrey Garrett. 2007. "The Global Diffusion of Public Policies: Social Construction, Coercion, Competition, or Learning?". *Annual Review of Sociology* 33: 449-72.
<https://doi.org/10.1146/annurev.soc.33.090106.142507>
- Dolowitz, David, y David Marsh. 2000. "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making". *Governance* 13 (1): 5-24.
<https://doi.org/10.1111/0952-1895.00121>

- Drake, William J., y Kalypso Nicolaïdis. 1992. “Ideas, Interests, and Institutionalization: “Trade in Services” and the Uruguay Round”. *International Organization* 46 (1): 37–100.
<https://doi.org/10.1017/S0020818300001454>
- Dunlop, Claire. 2000. “Epistemic Communities: A Reply to Toke”. *Politics* 20 (3): 137-44. <https://doi.org/10.1111/1467-9256.00123>
- 2009. “Policy Transfer as Learning: Capturing Variation in What Decision-makers Learn from Epistemic Communities”. *Policy Studies* 30 (3): 289-311. <https://doi.org/10.1080/01442870902863869>
- 2010. “Epistemic communities and two goals of delegation: hormone growth promoters in the European Union”. *Science and Public Policy* 37 (3): 205–217. <https://doi.org/10.3152/030234210X497681>
- 2013. “Epistemic Communities”. En *Routledge Handbook of Public Policy*, editado por Eduardo Araral, Scott Fritzen, Michael Howlett, M. Ramesh y Xun Wu, 229-243. Londres: Routledge.
- ECU 911. 2018. “Servicio Integrado de Seguridad ECU 911”. ;ECU 911. Línea única para emergencias!
<http://www.ecu911.gob.ec/servicio-integrado-de-seguridad-ecu-911>
- Elkins, Zachary, Andrew T. Guzmán y Beth A. Simmons. 2006. “Competing for Capital: The Diffusion of Bilateral Investment Treaties, 1960–2000”. *International Organization* 60 (4).
<https://doi.org/10.1017/S0020818306060279>
- Elkins, Zachary, y Beth Simmons. 2005. “On Waves, Clusters, and Diffusion: A Conceptual Framework”. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 598 (1): 33-51.
<https://doi.org/10.1177/0002716204272516>
- Embajada del Japón en Costa Rica. s.f. “Asistencia Financiera No Reembolsable para Proyectos Comunitarios de Seguridad Humana (APC)”.
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000150986.pdf>
- 2017. “La Visita del Presidente Solís y la Vicepresidenta Chacón al Proyecto de Cooperación Japonesa”. Embajada del Japón en Costa Rica. 10 de abril de 2017.
http://www.cr.emb-japan.go.jp/itpr_es/00_000083.html
- Embajada del Japón en Ecuador. 2017. “APC: Asistencia Financiera No Reembolsable para Proyectos Comunitarios de Seguridad Humana”.
<http://www.ec.emb-japan.go.jp/document/Folleto%20APC%20final.pdf>

- Escobar-Lemmon, Maria, y Michelle M. Taylor-Robinson. 2005. "Women Ministers in Latin American Government: When, Where, and Why?". *American Journal of Political Science* 49 (4): 829. <https://doi.org/10.2307/3647700>
- Espín, Johanna. 2013. "La problemática de la violencia y respeto a la vida en la frontera norte". En *Aproximaciones a la frontera*, editado por Fernando Carrión, Diana Mejía y Johanna Espín, 37-50. Colección Fronteras. Quito: FLACSO Ecuador. http://biblioteca.clacso.edu.ar/Ecuador/flacso-ec/20170622042509/pdf_122.pdf
- Faundes, Cristián. 2017. "Evolución del concepto seguridad en los libros blancos de defensa de Chile". *Papel Político* 22 (1): 185-219. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo22-1.ecslCorpusID:187741425>
- Fenwick, Tracy. 2013. "Stuck Between the Past and the Future: Conditional Cash Transfer Programme Development and Policy Feedbacks in Brazil and Argentina". *Global Social Policy* 13 (2): 144-67. <https://doi.org/10.1177/1468018113484610>
- Fernández, Juan Pablo. 2009. "El carácter multidimensional de la seguridad humana". *Revista de la Integración: apostando por la paz y seguridad en la Comunidad Andina*, 3: 43-53. <https://bit.ly/2BS1cSA>
- Finnemore, Martha. 1993. "International Organizations as Teachers of Norms: The United Nations Educational, Scientific, Cultural and Science Policy". *International Organization* 47 (4): 565-97. <https://doi.org/10.1017/S0020818300028101>
- Finnemore, Martha, y Kathryn Sikkink. 1998. "International Norm Dynamics and Political Change". *International Organization* 52 (4): 887-917. <https://doi.org/10.1162/002081898550789>
- 2001. "Taking Stock: The Constructivist Research Program in International Relations and Comparative Politics". *Annual Review of Political Science* 4 (1): 391-416. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.4.1.391>
- Franzese, R. J., y J. C. Hays. 2006. "Strategic Interaction among EU Governments in Active Labor Market Policy-Making: Subsidiarity and Policy Coordination under the European Employment Strategy". *European Union Politics* 7 (2): 167-89. <https://doi.org/10.1177/1465116506063705>

- Fuentes, Claudia. 2012. "Seguridad humana: referencias conceptuales y enfoque práctico para América Latina". En *Seguridad humana: nuevos enfoques*, editado por Francisco Rojas Aravena, 33-54. San José de Costa Rica: FLACSO.
- García, Bertha. 2008. "El tema de la seguridad en la Asamblea Constituyente: propuestas de policías y militares". *Democracia, seguridad y defensa*, febrero.
- García, Jordi Urgell. 2006. "La seguridad (humana) en Centroamérica: ¿retorno al pasado?". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 76: 143-158. <https://doi.org/55711>
- Gasper, Des. 2014. "Human Security: From Definitions to Investigating a Discourse". En *Routledge Handbook of Human Security*, editado por Mary Martin y Taylor Owen, 28-42. Nueva York: Routledge.
- Gilardi, Fabrizio. 2010. "Who Learns from What in Policy Diffusion Processes?". *American Journal of Political Science* 54 (3): 650-66. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2010.00452.x>
- 2012. "Transnational Diffusion: Norms, Ideas, and Policies". En *Handbook of International Relations*, editado por Walter Carlsnaes, Risse Thomas y Beth Simmons, 453-77. Thousand Oaks: SAGE.
- 2014. "Methods for the Analysis of Policy Interdependence". En *Comparative Policy Studies: Conceptual and Methodological Challenges*, editado por Isabelle Engeli y Christine Rothmayr, 185-204. Basingstoke: Palgrave Macmillan. <https://www.palgrave.com/br/book/9780230298750>
- 2016. "Four Ways We Can Improve Policy Diffusion Research". *State Politics & Policy Quarterly* 16 (1): 8-21. <https://doi.org/10.1177/1532440015608761>
- Gilardi, Fabrizio, y Fabio Wasserfallen. 2017. "Policy Diffusion: Mechanisms and Practical Implications". En *Governance Design Network (GDN) Workshop*. Singapur: Universidad Nacional de Singapur. <http://www.fabriziogilardi.org/resources/papers/Gilardi-Wasserfallen-2017.pdf>
- Gleditsch, Kristian Skrede, y Michael D. Ward. 2006. "Diffusion and the International Context of Democratization". *International Organization* 60 (4). <https://doi.org/10.1017/S0020818306060309>

- Gobierno de Costa Rica, Proyecto Estado de la Nación. 2015. *Vigésimo primer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José de Costa Rica: Proyecto Estado de la Nación.
<http://www.estadonacion.or.cr/21/assets/pen-21-2015-baja.pdf>
- Graham, Erin, Charles Shipan y Craig Volden. 2012. "Review Article: The Diffusion of Policy Diffusion Research in Political Science". *British Journal of Political Science* 43 (3): 673-701.
<https://doi.org/10.1017/S0007123412000415>
- Gudynas, Eduardo. 2009. "La ecología política del giro biocéntrico en la nueva Constitución de Ecuador". *Revista de Estudios Sociales*, 32: 34-46. <https://bit.ly/2BRC26Q>
- 2011. "Tensiones, contradicciones y oportunidades de la dimensión ambiental del Buen Vivir". En *Vivir bien: ¿Paradigma no capitalista?*, editado por Ivonne Farah y Luciano Vasapollo, 231-46. La Paz: CI-DES - UMSA. <https://bit.ly/2CPkFnu>
- Haas, Peter. 1992. "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination". En *Knowledge, Power and International Policy Coordination*, editado por Peter Haas, 1-35. Columbia, S.C: University of South Carolina Press.
<https://fbaum.unc.edu/teaching/articles/IO-1992-Haas.pdf>
- 2015. *Epistemic Communities, Constructivism, and International Environmental Politics*. Nueva York: Routledge.
- Hadjiisky, Magdaléna, Leslie A. Pal y Christopher Walker, eds. 2017. *Introduction: Traversing the Terrain of Policy Transfer: Theory, Methods and Overview*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Hampson, Fen Osler. 2004. "A Concept in Need of a Global Policy Response". *Security Dialogue* 35 (3): 349-50.
<https://doi.org/10.1177/096701060403500310>
- Hasenclever, Andreas, Peter Mayer y Volker Rittberger. 1999. "Las teorías de los regímenes internacionales: situación actual y propuestas para una síntesis". *Foro Internacional*, 158: 499-526.
- Hadström, Peter, y Richard Swedberg. 1998. "Social Mechanisms: An Introductory Essay". En *Social Mechanisms: An Analytical Approach to Social Theory*, 1-31. Cambridge: Cambridge University Press.

- Henisz, Witold, Bennet Zelner y Mauro Guillen. 2005. "The World-wide Diffusion of Market-Oriented Infrastructure Reform, 1977-1999". *American Sociological Review* 70 (6): 871-97.
<https://doi.org/10.1177/000312240507000601>
- Hilhorst, Dorothea, Alpaslan Özerdem y Erin Crocetti. 2014. "Human Security and Natural Disasters". En *Routledge Handbook of Human Security*, editado por Mary Martin y Taylor Owen, 174-87. Nueva York: Routledge.
- Hubert, Don. 2004. "An Idea That Works in Practice". *Security Dialogue* 35 (3): 351-52. <https://doi.org/10.1177/096701060403500310>
- IIDH (Instituto Interamericano de Derechos Humanos). 2010. "Proyecto Desarrollo y promoción de la seguridad humana en América Latina". Seguridad humana en América Latina 2010.
<https://bit.ly/2BPeRdo>
- s.f. "Educando en derechos humanos, promoviendo su vigencia: marco estratégico 2015 - 2020". Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Accedido 6 de septiembre de 2017.
<https://www.iidh.ed.cr/IIDH/media/1640/me2015.pdf>
- Jager, Marcela, y Laura Vargas. 2016. "Sistematización de buenas prácticas del enfoque de seguridad humana en América Latina". San José de Costa Rica: UNTFHS.
- Jordana, Jacint, y David Levi-Faur. 2005. "The Diffusion of Regulatory Capitalism in Latin America: Sectoral and National Channels in the Making of a New Order". *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 598 (1): 102-24.
<https://doi.org/10.1177/0002716204272587>
- Kaldor, Mary. 2013. "In Defence of New Wars". *Stability: International Journal of Security and Development* 2 (1): 4.
<https://doi.org/10.5334/sta.at>
- Katzenstein, Peter J. 1996. "Introduction: Alternative Perspectives on National Security". En *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, editado por Peter J. Katzenstein, 1-32. Nueva York: Columbia University Press.
- Kelley, Judith. 2004a. *Ethnic politics in Europe: the power of norms and incentives*. Princeton: Princeton University Press.

- Kelley, Judith. 2004b. "International Actors on the Domestic Scene: Membership Conditionality and Socialization by International Institutions". *International Organization* 58 (3): 425-57.
<https://doi.org/10.1017/S0020818304583017>
- Keohane, Robert. 1986. *Neorealism and Its Critics*. Nueva York: Columbia University Press. <https://bit.ly/3eNEYjh>
- Kerr, Pauline. 2007. "Human Security". En *Contemporary Security Studies*, editado por Alan Collins, 91-108. Oxford: Oxford University Press.
- King, Gary y Christopher Murray. 2001. "Rethinking Human Security". *Political Science Quarterly* 116 (4): 585-610.
<https://gking.harvard.edu/files/abs/hs-abs.shtml>
- Klotz, Audie Jeanne. 1999. *Norms in International Relations: The Struggle against Apartheid*. Cornell Studies in Political Economy. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Kratochwil, Friedrich. 2000. "Constructing a New Orthodoxy? Wendt's 'Social Theory of International Politics' and the Constructivist Challenge". *Millennium: Journal of International Studies* 29 (1): 73-101.
<https://doi.org/10.1177/03058298000290010901>
- Krause, Keith. 2004. "The Key to a Powerful Agenda, If Properly Delimited". *Security Dialogue* 35 (3): 367-68.
<https://doi.org/10.1177/096701060403500324>
- 2005. "Seguridad humana: ¿ha alcanzado su momento?" *Papeles de cuestiones internacionales*, 90: 19-30.
- Lapierre, Michel. 2015. "Programa de fortalecimiento de las capacidades locales para la paz y el desarrollo en la frontera norte de Ecuador desde un enfoque de seguridad humana". Power Point, Ibarra, marzo. <https://bit.ly/2YK6E2Y>
- Leaning, Jennifer y Sam Arie. 2000. "Human Security: A Framework for Assessment in Conflict and Transition". Tulane: USAID.
- Levi-Faur, David. 2003. "The Politics of Liberalisation: Privatisation and Regulation for Competition in Europe's and Latin America's Telecoms and Electricity Industries". *European Journal of Political Research* 42 (5): 705-40. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00101>
- MacFarlane, S. Neil. 2004. "A Useful Concept that Risks Losing its Political Salience". *Security Dialogue* 35 (3): 368-69.
<https://doi.org/10.1177/096701060403500325>

- MacFarlane, S. Neil, y Yuen Foong Khong. 2006. *Human Security and the UN: A Critical History*. Indianapolis: Indiana University Press.
- Mack, Andrew. 2004. "A Signifier of Shared Values". *Security Dialogue* 35 (3): 366-67. <https://doi.org/10.1177/096701060403500323>
- 2005. "El concepto de seguridad humana". *Papeles*, 90: 11-18. https://www.fuhem.es/papeles_articulo/el-concepto-de-seguridad-humana/
- Maggetti, Martino, y Fabrizio Gilardi. 2015. "Problems (and Solutions) in the Measurement of Policy Diffusion Mechanisms". *Journal of Public Policy* 36 (1): 87-107. <https://doi.org/10.1017/S0143814X1400035X>
- Maldonado, Alma. 2005. "Comunidades epistémicas: una propuesta para estudiar el papel de los expertos en la definición de políticas en educación superior en México". *Revista de la Educación Superior* 34 (134). <https://bit.ly/2YnD829>
- Martin, Mary, y Taylor Owen. 2014. "Introduction". En *Routledge Handbook of Human Security*, editado por Mary Martin y Taylor Owen, 1-14. Nueva York: Routledge.
- Méndez-Coto, Marco. 2015. "Poder suave, poder duro y poder inteligente: una aproximación desde Costa Rica". En *Ciencias Sociales y Relaciones Internacionales: nuevas perspectivas desde América Latina*, editado por Willy Soto Acosta, 303-25. Heredia: Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional.
- Meseguer, Covadonga. 2006. "Rational Learning and Bounded Learning in the Diffusion of Policy Innovations". *Rationality and Society* 18 (1): 35-66. <https://doi.org/10.1177/1043463106060152>
- Meseguer, Covadonga, y Fabrizio Gilardi. 2008. "Reflexiones sobre el debate de la difusión de políticas". *Política y gobierno* 15 (2): 315-51. <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/221>
- 2009. "What Is New in the Study of Policy Diffusion?". *Review of International Political Economy* 16 (3): 527-43. <https://doi.org/10.1080/09692290802409236>
- Mideplan (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica). 2006. "Plan Nacional de Desarrollo, 2006-2010: Gobierno de Costa Rica, Jorge Manuel Dengo Obregón [Presidente]". Mideplan. https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/Kkgfb0dnRlqXL8_jzswApp

- Ministerio Coordinador de Seguridad, Gobierno del Ecuador. 2014. “Plan Nacional de Seguridad Integral 2014-2017”. <https://bit.ly/2NGzUBg>
- Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa, Gobierno del Ecuador. 2008. “Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa: hacia una nueva política de seguridad interna y externa”. Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa. <http://scm.oas.org/pdfs/2012/cshecuadorlibrosblancos.pdf>
- 2013. “Ecuador: hacia una seguridad con enfoque integral de Buen Vivir”. En *Horizonte de los derechos humanos Ecuador 2012*, 47-54. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Programa Andino de Derechos Humanos. <https://bit.ly/2NKQEYI>
- Ministerio de Coordinación de Seguridad, Gobierno del Ecuador. 2011. “Plan Nacional de Seguridad Integral 2011-2013”.
- Ministerio de Defensa Nacional, Gobierno de Chile. 2003. *Libro de la Defensa Nacional 2002*. 2003. Red de Seguridad y Defensa de América Latina. <http://www.resdal.org/Archivo/d00001fd.htm>
- Ministerio de Defensa Nacional, Gobierno del Ecuador. 2002. “Ecuador. Libro Blanco de la Defensa Nacional - Política de defensa”. Red de Seguridad y Defensa de América Latina. 1 de diciembre de 2002. <http://www.resdal.org/Archivo/ecu-libro-cap2.htm>
- 2006. “Libro Blanco del Ecuador: Exordio 2006”. Ministerio de Defensa. https://www.oas.org/csh/spanish/documentos/libro_blanco_del_ecuador_2006.pdf
- 2011. “Agenda Política de la Defensa”. <https://bit.ly/2NGAE9w>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Japón. 2016. “Diplomatic Bluebook 2016: Japanese Diplomacy and International Situation in 2015”. Tokio: Ministerio de Relaciones Exteriores de Japón.
- Morgenthau, Hans. 1985. *Política entre Las Naciones: La lucha por el poder y la paz*. 3.^a ed. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- North, Lisa. 2006. “Militares y Estado en Ecuador: ¿construcción militar y desmantelamiento civil?”. *Íconos: Revista de Ciencias Sociales* 10 (3): 85-95. <https://doi.org/10.17141/iconos.26.2006.188>

- OEA (Organización de Estados Americanos), Asamblea General. 2002. “Declaración de Bridgetown: enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica”. AG/DEC. 27 (XXXII-O/02). Bridgetown: OEA. http://www.oas.org/xxxiiga/espanol/documentos/docs_esp/agcg-doc15_02.htm
- 2003. “Declaración sobre seguridad en las Américas”. CES /dec 1/03 rev.1. Ciudad de México: OEA.
- OIM (Organización Internacional para las Migraciones). 2017. “Programa conjunto para mejorar la seguridad humana de migrantes temporales ngäbe y buglé en Costa Rica y Panamá”. OIM Costa Rica. <https://bit.ly/3igeCIX>
- Oliveira, Osmany P. de. 2017. *International Policy Diffusion and Participatory Budgeting: Ambassadors of Participation, International Institutions and Transnational Networks*. Urban politics in a global society. Cham: Palgrave Macmillan.
- Oliveira, Osmany P. de, y Carlos P. de Faria. 2017. “Policy Transfer, Diffusion, and Circulation: Research Traditions and the State of the Discipline in Brazil”. *Novos Estudos CEPRAP*, Urban politics in a global society, 36 (1): 13-34. https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002017000100013&script=sci_abstract
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). 2016. “Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Una oportunidad para América Latina y el Caribe”. CEPAL.
- Orozco, Gabriel. 2005. “El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales”. *CIDOB*, 72: 161-80. <https://bit.ly/2VOdrXN>
- 2016. “Comunidades epistémicas en los estudios de seguridad y la interpretación del orden mundial”. *Desafíos* 28 (1): 337-71. <https://doi.org/10.12804/desafios28.1.2016.08>
- Ortega, Ricardo, Ana Karina Ascencio y José Ricardo Robles, eds. 2015. *Seguridad humana: una apuesta imprescindible*. México D.F.: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. <http://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2015/06/seguridad-humana.pdf>

- Osorio, Cecilia. 2014. “La difusión de programas de transferencia condicionada en América Latina”. Tesis de doctorado, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona.
- 2015. “Mecanismos de difusión de los Programas de Transferencia Condicionada en América Latina. El caso chileno”. *Íconos: Revista de Ciencias Sociales* 53: 31-48.
<https://doi.org/10.17141/iconos.53.2015.1540>
- 2017. “¿Cómo viajan las ideas? El rol de las comunidades epistémicas en el diseño de políticas sociales en América Latina”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 68: 75-112. <https://bit.ly/31yOP8S>
- 2018. “A Comparative Analysis of the Adoption of Conditional Cash Transfers Programs in Latin America”. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 0 (0): 1-17.
<https://doi.org/10.1080/13876988.2018.1491671>
- Osorio, Cecilia y José Miguel Vergara. 2016. “La difusión de políticas públicas. Estado del arte y contribuciones para la disciplina en América Latina”. *Política / Revista de Ciencia Política* 54 (2): 235-254.
<https://doi.org/10.5354/0716-1077.2017.44806>
- Owen, John M. 2002. “The Foreign Imposition of Domestic Institutions”. *International Organization* 56 (2): 375-409.
<https://doi.org/10.1162/002081802320005513>
- Owen, Taylor. 2004. “Human Security - Conflict, Critique and Consensus: Colloquium Remarks and a Proposal for a Threshold-Based Definitions”. *Security Dialogue* 35 (3): 373-87.
<https://doi.org/10.1177/096701060403500326>
- Paris, Roland. 2001. “Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?”. *International Security* 26 (2): 87-102.
<http://users.metu.edu.tr/utuba/Paris.pdf>
- Peñas, Francisco Javier. 2005. “¿Es posible una teoría de Relaciones Internacionales?”. *Revista Académica de Relaciones Internacionales* 1 (marzo): 1-32. <https://repositorio.uam.es/handle/10486/678572>
- Pérez, Karlos. 2006. “El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 76 (diciembre): 59-77. <https://bit.ly/38dyPut>
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 1994. *Informe sobre desarrollo humano 1994*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.

- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2006. *Venciendo el temor: (in)seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica*. San José: PNUD Costa Rica.
<http://www.pnud.or.cr/images/stories/downloads/InformeNacional.pdf>
- 2010. “Política integral y sostenible de seguridad ciudadana y promoción de la paz social”. San José de Costa Rica: PNUD.
https://www.oas.org/dsp/documentos/politicas_publicas/polsepaz_costa_rica.pdf
- s.f. “Programa de Seguridad Humana”. El PNUD en Ecuador. Acceso 17 de agosto de 2017. <https://www.ec.undp.org/>
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), e IIDH (Instituto Interamericano de Derechos Humanos). 2011a. *El enfoque de la seguridad humana desde tres estudios de caso*. San José: IIDH.
- 2011b. “Inventario de iniciativas relacionadas con seguridad humana en América Latina”. IIDH. <https://www.iidh.ed.cr/IIDH/media/1561/inventario-de-iniciativa-2011.pdf>
- eds. 2011c. *Taller Seguridad Humana en América Latina: memoria, San José, Costa Rica 17 y 18 de mayo de 2011*. San José de Costa Rica: PNUD/ IIDH.
<https://www.iidh.ed.cr/IIDH/media/1563/taller-memoria-2011.pdf>
- Presidencia de la República, Gobierno del Ecuador. 2007. “Plan Ecuador”. Presidencia de la República.
<http://www.resdal.org/ultimos-documentos/plan-ecuador07.pdf>
- Radaelli, Claudio M. 1999. “The public policy of the European Union: whither politics of expertise?”. *Journal of European Public Policy* 6 (5): 757-74. <http://aei.pitt.edu/2368/>
- Raustiala, Kal. 1997. “Domestic Institutions and International Regulatory Cooperation: Comparative Responses to the Convention on Biological Diversity”. *World Politics* 49 (4): 482-509.
<https://doi.org/10.1017/S0043887100008029>
- Ring, Jonathan. 2014. “The Diffusion of Norms in the International System”. Tesis doctoral, Iowa: Universidad de Iowa.
<http://ir.uiowa.edu/etd/1386>
- Risse, Thomas. 2016. “The Diffusion of Regionalism”. En *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*, editado por Tanja Börzel y Thomas Risse, 87-108. Oxford: Oxford University Press.

- Risse, Thomas, Stephen C. Ropp y Kathryn Sikkink, eds. 1999. *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rodríguez Alcázar, Javier. 2005. “La noción de ‘seguridad humana’: sus virtudes y sus peligros”. *Polis. Revista Latinoamericana*, 11 (agosto). <http://journals.openedition.org/polis/5805>
- Rogers, Everett. 1983. *Diffusion of Innovations*. 3.^a ed. Nueva York: The Free Press.
- Rojas Aravena, Francisco, y Andrea Álvarez Marín. 2012. “Seguridad humana: un estado del arte”. En *Seguridad humana: nuevos enfoques*, editado por Francisco Rojas Aravena, 9-32. San José de Costa Rica: FLACSO.
- Rojas Aravena, Francisco, y Moufida Goucha, eds. 2002. *Seguridad humana, prevención de conflictos y paz en América Latina y el Caribe*. Santiago: FLACSO-Chile / UNESCO.
- Rothschild, Emma. 1995. “What is Security?”. *Daedalus* 124 (3): 53-98. https://www.peacepalacelibrary.nl/ebooks/files/Rothschild_What-is-security.pdf
- Ruggie, John. 1998. “What Makes the World Hang Together? Neo-utilitarianism and the Social Constructivist Challenge”. *International Organization*, 52: 855–885. <https://bit.ly/3gejc8U>
- Sabatier, Paul A., y Hank C. Jenkins-Smith. 1993. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, Co: Westview Press.
- Sen, Amartya. 2014. “Birth of a Discourse”. En *Routledge Handbook of Human Security*, editado por Mary Martin y Taylor Owen, 17-27. Nueva York: Routledge.
- Senplades (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo), Gobierno del Ecuador. 2009. *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*. Quito: Senplades. <http://www.planificacion.gob.ec/plan-nacional-para-el-buen-vivir-2009-2013>
- 2013. *Buen Vivir: Plan Nacional 2013 - 2017: todo el mundo mejor*. Quito: Senplades. <http://www.buenvivir.gob.ec/versiones-plan-nacional>.

- Shaw, Timothy M., Sandra Jean MacLean y David Ross Black. 2006. "Introduction". En *A Decade of Human Security: Global Governance and New Multilateralisms*, editado por Sandra Jean MacLean, David Ross Black y Timothy M. Shaw, 3-18. Hampshire: Ashgate.
- Shipan, Charles R., y Craig Volden. 2008. "The Mechanisms of Policy Diffusion". *American Journal of Political Science* 52 (4): 840-57. <https://doi.org/10.2307/25193853>
- 2012. "Policy Diffusion: Seven Lessons for Scholars and Practitioners". *Public Administration Review* 72 (6): 788-96. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02610.x>
- Simmons, Beth, Frank Dobbin y Geoffrey Garrett. 2006. "Introduction: The International Diffusion of Liberalism". *International Organization* 60 (4): 781-810. <https://doi.org/10.1017/S0020818306060267>
- Simmons, Beth, y Zachary Elkins. 2004. "The Globalization of Liberalization: Policy Diffusion in the International Political Economy". *American Political Science Review* 98 (1): 171-89. <https://doi.org/10.1017/S0003055404001078>
- Smirnova, Marianna Y., y Sergey Y. Yachin. 2015. "Epistemic Communities and Epistemic Operating Mode". *International Journal of Social Science and Humanity* 5 (7): 646-50. <https://doi.org/10.7763/IJSSH.2015.V5.533>
- Stone, Diane. 2008. "Global Public Policy, Transnational Policy Communities, and Their Networks". *Policy Studies Journal* 36 (1): 19-38. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2007.00251.x>
- 2012. "Transfer and Translation of Policy". *Policy Studies* 33 (6): 483-99. <https://doi.org/10.1080/01442872.2012.695933>
- Strang, David. 1991. "Adding Social Structure to Diffusion Models: An Event History Framework". *Sociological Methods & Research* 19 (3): 324-53. <https://doi.org/10.1177/0049124191019003003>
- Thankur, Ramesh. 2004. "A Political Worldview". *Security Dialogue* 35 (3): 347-48. <https://doi.org/10.1177/096701060403500310>
- Thompson, José, y Paula Antezana. 2011. "De la construcción de la doctrina de la dignidad humana a la elaboración y aplicación del enfoque de seguridad humana". *Revista IIDH* 54: 137-64.

- Tobón, Sergio. 2004. “Módulo V: La cartografía conceptual (CC)”. En *IV Congreso internacional virtual de educación*. Islas Baleares: CIBER EDUCA.
- Torre, Carlos de la. 2013. “El tecnopopulismo de Rafael Correa: ¿Es compatible el carisma con la tecnocracia?”. *Latin American Research Review* 48 (1): 24-43. <https://doi.org/10.1353/lar.2013.0007>
- UNTFHS (Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana). 2011. “Directrices para el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana”. <https://www.un.org/humansecurity/es/>
- 2013. “Joint Programme to Improve the Human Security of the Ngäbe and Buglé Temporary Migrants in Costa Rica and Panama”. <https://bit.ly/3gbZJW5>
- 2015. “La seguridad humana en las Naciones Unidas”. Nueva York: Dependencia de Seguridad Humana, Secretaría de las Naciones Unidas. <https://www.un.org/humansecurity/es/what-is-human-security/>
- 2018a. “Integrated Approach for the Protection of Vulnerable Populations Affected by the Colombian Conflict on Ecuador’s Northern Border”. The Human Security. 2018a. <https://bit.ly/31wDZjS>
- 2018b. “Actividades del Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana en todo el mundo”. UNTFHS. <https://www.un.org/humansecurity/es/>
- 2018c. “Ecuador”. The Human Security. 2018. <https://www.un.org/humansecurity/country/ecuador/>
- Volden, Craig. 2002. “The Politics of Competitive Federalism: A Race to the Bottom in Welfare Benefits?”. *American Journal of Political Science* 46 (2): 352-63. <https://doi.org/10.2307/3088381>
- Waltz, Kenneth. 1988. *Teoría de la política internacional*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Wasserfallen, Fabio. 2014. “Contextual Variation in Interdependent Policy Making: The Case of Tax Competition”. *European Journal of Political Research* 53 (4): 822-39. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12058>

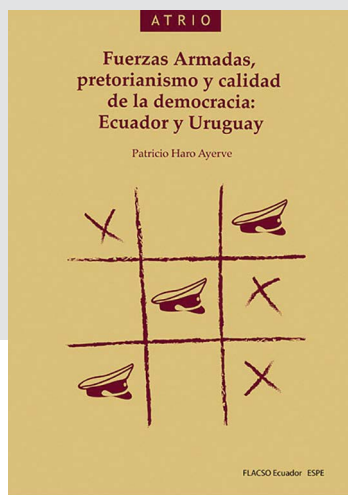
- Wasserfallen, Fabio. 2016. "Policy Diffusion and European Public Policy Research". En *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, editado por Edoardo Ongaro y Sandra Van Thiel. Hampshire: Palgrave. <https://bit.ly/2VsKn7V>
- Wendt, Alexander. 1999. *Social Theory of International Politics*. Nueva York: Cambridge University Press.
- 2005. "La anarquía es lo que los Estados hacen de ella. La construcción social de la política de poder". *Revista Académica de Relaciones Internacionales* 1: 3-47.
<https://revistas.uam.es/index.php/relacionesinternacionales/article/view/4828>
- Weyland, Kurt. 2005. "Theories of Policy Diffusion: Lessons from Latin American Pension Reform". *World Politics* 57 (2): 262-95.
<https://doi.org/10.2307/25054294>
- 2006. *Bounded Rationality and Policy Diffusion: Social Sector Reform in Latin America*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- 2009. "The Diffusion of Revolution: '1848' in Europe and Latin America". *International Organization* 63 (3): 391-423.
<https://doi.org/10.1017/S0020818309090146>
- 2011. "Cambio institucional en América Latina: modelos externos y consecuencias no previstas". *América Latina Hoy* 57.
<http://www.redalyc.org/resumen.oa?id=30818683005>
- Winslow, Donna, y Thomas Eriksen. 2004. "A Broad Concept That Encourages Interdisciplinary Thinking". *Security Dialogue* 35 (3): 361-62. <https://doi.org/10.1177/096701060403500319>
- Zito, Anthony R. 2001. "Epistemic Communities, Collective Entrepreneurship and European Integration". *Journal of European Public Policy* 8 (4): 585-603. <https://doi.org/10.1080/13501760110064401>

Sobre el autor



Alexis Colmenares Zapata, Caracas 1971. Doctor en Estudios Internacionales por FLACSO Ecuador y profesor investigador en el Instituto de Altos Estudios Nacionales, en Quito. Sus líneas de investigación son la planificación y prospectiva estratégica y la seguridad humana. Sus artículos más recientes son “Seguridad humana en Ecuador: calibrando las ideas a través de una cartografía conceptual”, publicado, en 2020, en la revista *Relaciones Internacionales*, de la Universidad Autónoma de Madrid y “Difusión del enfoque de seguridad humana en Costa Rica: entre la aceptación y la resistencia de la comunidad epistémica de derechos humanos”, en la revista *Relaciones Internacionales*, de la Universidad Nacional de Costa Rica, en 2019.

Explora, en acceso abierto, otros títulos



Más libros de Editorial FLACSO Ecuador, aquí



A finales del siglo XX, de la mano de la globalización, inició un debate profundo en el ámbito de las relaciones internacionales acerca del enfoque de la seguridad. Frente a la visión clásica, centrada en proteger al Estado, surgió aquella de la seguridad humana, que considera a las personas como el eje del quehacer y la reflexión.

Ya entrado el siglo XXI, esta nueva perspectiva empezó a calar en Costa Rica y Ecuador. En este libro, su autor presenta los mecanismos, grupos e ideas que se activaron en ambos países y muestra cómo el concepto de seguridad humana se transformó, una vez que lo toman a su cargo actores sociales como las instituciones de cooperación internacional, la academia o las Fuerzas Armadas (en el caso de Ecuador).

Esta obra contribuye a la investigación en el área de las relaciones internacionales y refuerza una discusión en curso sobre dónde colocar el acento al pensar en las políticas públicas para este campo. Este giro reviste una gran importancia para América Latina, donde la vida es persistentemente amenazada por diversos tipos de violencia.

