

Rol de los organismos internacionales en el proceso de difusión (policy diffusion): discusión preliminar sobre el enfoque de seguridad humana en Costa Rica¹

Alexis José Colmenares-Zapata

Doctor (c) en Estudios Internacionales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales /
FLACSO - Sede Ecuador.

Correo electrónico: alexiscolmenares@gmail.com

Abstract

La seguridad humana es un concepto polémico. Desde su introducción hace más de veinte años, detractores y partidarios debaten sobre su alcance y contenido. Diversos países de América Latina han tomado el concepto y lo han aplicado en diversas iniciativas domésticas. Esta convergencia podría deberse a un proceso de difusión de políticas que no ha sido estudiado adecuadamente. Los estudios de difusión (*policy diffusion*) se interesan en analizar *qué, quién, cómo y cuándo* de una propagación de una idea, enfoque o política. Este *paper* se centra en el *qué* (enfoque de seguridad humana), en algunos *quiénes* (organismos internacionales) y en el *cómo* (mecanismos de difusión). El propósito es examinar el papel de las organizaciones internacionales en la propagación del enfoque de seguridad humana en Costa Rica a través de los mecanismos de difusión. El estudio sugiere que las agencias de Naciones Unidas con oficinas en San José han jugado un papel fundamental en la difusión del enfoque de seguridad humana en ese país. Además, este paper argumenta que, a diferencia de lo que establece la literatura sobre difusión, los mecanismos de coerción, competencia y de socialización pueden tener influencia en actores distintos al Estado o al gobierno, como las oficinas nacionales de las organizaciones internacionales.

Palabras clave: difusión, organizaciones internacionales, seguridad humana, Costa Rica.

¹ Los contenidos de este *paper* se estructuran sobre la base de la investigación doctoral del autor en elaboración titulada “Rol de las comunidades epistémicas en la difusión de políticas sobre seguridad humana: Costa Rica y Ecuador (2004 – 2014). **No citar sin la autorización del autor.**

Introducción

Varias investigaciones de *policy difusión* señalan que los organismos internacionales pueden tener un papel relevante en la difusión de ideas, normas o políticas (Osorio 2012; Graham, Shipan, y Volden 2012; Gilardi 2012; Wasserfallen 2016). No obstante, estos estudios no discuten el rol más amplio que pueden desempeñar estos actores como receptores de la difusión internacional. La tesis de este artículo es que los mecanismos de coerción, competencia y de socialización no influyen solamente en Estados o gobiernos como establece la literatura de difusión, sino que también las organizaciones internacionales, específicamente a través de las oficinas nacionales, reciben tales influencias. La identificación de los organismos internacionales como un actor receptor de la difusión es particularmente significativo porque muchos de los argumentos sobre los mecanismos de difusión de políticas tienen un enfoque estatocéntrico sin considerar a otro tipo de actores, como sí lo hacen los estudios más constructivistas de *norm diffusion* (e.g. Finnemore 1993; Keck y Sikkink 1999; Finnemore y Sikkink 1998). Este papel de las organizaciones internacionales como receptores de la difusión es mostrado en la difusión de la seguridad humana en Costa Rica.

La seguridad humana es un enfoque que ha sido adoptado en algunas partes del mundo, por ejemplo en la Unión Europea y en algunos países de Asia, como Japón y Tailandia, entre otros. En América Latina, particularmente en la academia y en las ONG de derechos humanos causa cierta suspicacia (Sorj 2005). Sin embargo, el concepto o los principios de la seguridad humana han sido recogidos en instrumentos jurídicos y políticos de diversos países de la región latinoamericana. Entre ellos se puede mencionar a países como Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú, México, y Nicaragua, entre otros (PNUD y IIDH 2011); así como grupos regionales como la OEA, la CAN, el MERCOSUR, la CARICOM y el Sistema de Integración Centroamericana-SICA (IIDH y PNUD 2012) y varias agencias internacionales del sistema de las Naciones Unidas (Rojas y Álvarez 2012; Kaldor 2013; Newman 2014).

En Costa Rica el discurso de la seguridad humana viene siendo utilizado por diferentes actores nacionales e internacionales, tales como el gobierno nacional y local, la academia, los tribunales de justicia, las agencias de Naciones Unidas, organismos regionales, ONG's, entre otros. De esta manera, este país presenta un cierto activismo en el discurso referido a la seguridad humana, evidenciado en la práctica en algunos instrumentos de política pública. Este uso discursivo y en la praxis de la seguridad

humana se da en un contexto de país caracterizado por una identidad particular: tiene un modelo de seguridad y defensa diferenciado del resto de América Latina al ser un país que no posee ejércitos, lo que la ha llevado a construir una identidad en torno a la promoción de valores de paz y justicia y protección de los derechos humanos (Cascante et al. 2016; Jiménez 2011). Este activismo en favor de garantías sociales ha llevado a que Costa Rica sea la sede de diversas oficinas nacionales de organizaciones internacionales y regionales. De acuerdo a la página web de las Naciones Unidas en Costa Rica, el sistema de Naciones Unidas en este país está integrado por “14 agencias, fondos, programas y organismos cercanos que trabajan en diversos campos y actividades de desarrollo” (ONU 2017, párr. 1).

La pregunta central que guía el estudio es ¿cuál fue el rol de las oficinas nacionales de las agencias de Naciones Unidas en la difusión del enfoque de seguridad humana? Para responder esta interrogación se realizó un trabajo de campo en Costa Rica con el objeto de recopilar evidencia y acceder a información a través de fuentes primarias (entrevistas) y fuentes secundarias (documentos). Se realizaron veintiuna entrevistas semiestructuradas a personas vinculadas al tema de seguridad humana, pertenecientes a los sectores público y privado (gobierno, organismos internacionales y regionales, ONG's, y academia. A los entrevistados se le garantizó el manejo confidencial de su identidad, a no ser que dieran su autorización para mencionar sus nombres.²

Las entrevistas incluyeron las siguientes áreas: 1) motivaciones para aceptar el enfoque de seguridad humana; 2) exigencias o incentivos promovidos por otros actores; 3) influencia de las organizaciones internacionales; 4) autoridad de los expertos; 5) cambio de actitud de los decisores; 6) experiencias de terceros países; 7) competencia para acceder a recursos; 8) conocimiento profundo y completo de las iniciativas por parte de los responsables políticos; y 9) el valor del enfoque de seguridad humana. La información obtenida se complementó con dos tipos de fuentes documentales: archivos

² Entrevistas 1: Ana Helena Chacón, Vicepresidenta de la República; y entrevista 2: Víctor Barrantes, Viceministro de Paz del Ministerio de Justicia y Paz (autoridades del ejecutivo central); entrevistas 3, 11, 14 y 16: consultores privados contratados por organismos internacionales; entrevistas 4, 5, 13 y 15: representantes de agencias de Naciones Unidas; entrevista 6: José Thompson, director ejecutivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos; entrevista 7: Sonia Picado, presidenta del Fondo Fiduciario de Naciones Unidas para la Seguridad Humana; entrevista 8: Francisco Rojas Aravena, Rector de la Universidad para la Paz; entrevistas 9 y 12: docentes de la Universidad de Costa Rica; entrevista 10: directivo de la Defensoría de los Habitantes, entrevista 17: académico y asesor del Ministerio de Justicia y Paz, entrevistas 18 y 19: representantes del gobierno local, entrevista 20: representante de una ONG, entrevista 21: funcionario del ejecutivo central.

oficiales e instrumentos de política sobre seguridad humana. Para analizar los datos, las transcripciones y textos fueron codificados en función de los conceptos establecidos en el marco teórico que se explicará en la sección 1. El siguiente paso fue realizar un análisis temático. La investigación buscó identificar a los actores relevantes, la presencia de mecanismos de difusión y los eventos que conllevaron a la propagación del enfoque de seguridad humana en Costa Rica.

Este *paper* ofrece un aporte a los debates de los Estudios Internacionales sobre difusión de políticas al reconocer el papel más amplio que pueden jugar las organizaciones internacionales en el proceso de difusión en los mecanismos de competencia y socialización, mecanismos que por lo general prestan atención a la intervención de Estados o gobiernos como actores receptores o destinatarios de la difusión de una idea o política. El núcleo del análisis del presente estudio son las agencias de Naciones Unidas con oficinas en un país de América Latina con trayectoria en el ámbito de la seguridad humana, lo cual constituye una clara contribución al avance de la profundización del conocimiento y aplicación del tema en la región. Asimismo, la investigación puede proveer insumos útiles para que los *policy-makers* puedan entender de dónde provienen las influencias de ideas sobre seguridad humana.

El trabajo está dividido en tres partes. En la primera parte se examinan los referentes conceptuales del estudio. En el segundo apartado se analizan las evidencias empíricas que sustentan los argumentos a la tesis que se propone. Finalmente, en el último apartado se presentan las conclusiones de la investigación.

1. Difusión y mecanismos de difusión

Generalmente los estudios sobre difusión analizan si una determinada idea o política se ha propagado en múltiples países por influencias externas o internas (Graham, Shipan y Volden, 2012; Meseguer y Gilardi, 2008; Most y Starr, 1980). Según estos trabajos la difusión se produce cuando acciones de política que se repiten entre varios Estados están interconectadas con algún estímulo foráneo para producir dicha política. Pero la difusión no sólo ocurre en el plano internacional. La difusión puede estudiarse también a nivel interno de un país (Osorio, 2015; Shipan y Volden, 2012; Sugiyama, 2008). Además, no sólo ocurre entre Estados, sino entre una amplia gama de actores públicos y privados, y entre actores no estatales como organizaciones internacionales y no gubernamentales (Solingen 2012; Weyland 2006). Por ello, las investigaciones sobre

difusión pueden observar qué sucede a lo interno de un país específico y qué rol juegan las organizaciones internacionales en los mecanismos de difusión para que se propaguen ciertas ideas y políticas.

Los estudios sobre difusión de ideas, normas o políticas no son ni rigurosamente racionalistas ni estrictamente constructivistas. Si bien, se puede estudiar los mecanismos de difusión bajo la preponderancia de una de estas dos aproximaciones metodológicas, las investigaciones sobre difusión tienen un lenguaje común para referirse a los mecanismos de difusión, en donde se combinan elementos materiales e ideacionales (Ring 2014). Por tanto, este trabajo se posiciona bajo un enfoque constructivista que, desde una perspectiva teóricamente plural, permita combinar elementos materiales e ideacionales, de modo tal de considerar la posibilidad de que diferentes mecanismos (coerción, competencia, emulación y aprendizaje) puedan operar de manera simultánea para difundir políticas sobre seguridad humana, y en donde intervienen en diverso grado las oficinas nacionales en Costa Rica vinculadas a las organizaciones internacionales.

Desde el punto de vista racionalista al proceso de difusión suele citársele con el nombre de policy diffusion (Meseguer y Gilardi 2008; Gilardi 2012; Maggetti y Gilardi 2015). Bajo el enfoque de difusión de políticas, estos estudios se centran en la propagación de políticas (Oliveira 2017; Osorio 2015) y el interés está en “cómo las políticas públicas se mueven de un gobierno a otro” (Graham, Shipan y Volden 2012, 17). Bajo este enfoque los mecanismos de difusión tienen una mirada eminentemente estatocéntrica, donde el Estado o los gobiernos son teorizados como los principales actores que reciben la transferencia de una idea, innovación o política, influenciado por factores externos.

Por el contrario, desde una visión constructivista la literatura sobre difusión se centra en la propagación de ideas y normas y reconoce la participación de otros actores no estatales como las ONG y las redes transnacionales (e.g. Finnemore y Sikkink 1998; Keck y Sikkink 1999). Estos estudios incluyen como mecanismos de difusión a la localización (Acharya 2008), la socialización (Checkel 1999), el rol de las organizaciones internacionales para difundir nuevas normas de conducta (Barnett y Finnemore 2004), entre otros. Aquí usamos el término genérico “difusión de ideas, normas y políticas” para referirnos a la difusión del enfoque de seguridad humana. En efecto, podemos considerar que este enfoque se ha propagado como idea y como política.

Algunos autores entienden por difusión la propagación de ideas y políticas en un país o países influenciados por las decisiones tomadas en otra unidad (Dobbin, Simmons y Garrett, 2007). Otros conciben la difusión 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). Así, la difusión sucede cuando las decisiones políticas del gobierno de un país están condicionadas sistemáticamente por las ideas, políticas o decisiones previas tomadas por otros actores como países u organizaciones internacionales.

Una característica fundamental del proceso de difusión es la interdependencia entre actores. Esta interdependencia puede tomar variadas formas, a las que se suele denominar mecanismos (Maggetti y Gilardi 2015). Existe cierto consenso en la literatura en considerar como mecanismos de difusión a la coerción, la competencia, el aprendizaje y la socialización (Gilardi 2012; Graham, Shipan, y Volden 2012).

Los realistas consideran que la difusión tiene lugar desde una visión de coerción y se enfoca en políticas. Para algunos autores la coerción no es un mecanismo de difusión (Gilardi 2012; Gilardi y Wasserfallen 2017). Mientras que otros ven la condicionalidad de préstamos y la ayuda económica como mecanismos coercitivos de difusión (Dobbin, Simmons y Garrett 2007). Para estos últimos, la coerción ocurre cuando un Estado fuerte o una organización internacional busca influir en los países más débiles, a través de amenazas, incentivos o promesas de ayuda a cambio de cierto tipo de políticas (Gleditsch y Ward 2006; Weyland 2006, 2009). Los gobiernos pueden adoptar una política no sólo por los incentivos o imposiciones, “sino también por la complementariedad de los intereses, o incluso por complicidad” (Dobbin, Simmons, y Garrett 2007, 457), pero aun así se considera estas presiones externas como mecanismos de coerción.

La perspectiva neoliberal institucional considera a la difusión como consecuencia del mecanismo de competencia entre Estados para atraer fuentes de financiamiento e inversión (Gilardi 2012; 2015). Por su parte, el enfoque cognitivista estima que la difusión es producto del mecanismo de aprendizaje de los decisores (Weyland 2005; 2006), quienes pueden utilizar su propia experiencia o la de otros países considerados exitosos para estimar las posibles consecuencias de un cambio de normas o políticas (Gilardi 2012). Para el constructivismo la difusión se deriva de la socialización y se

enfoca en las ideas y ocurre cuando las normas se propagan porque son valoradas socialmente (Weyland 2009). Mientras que en la coerción es un “un mecanismo que opera en sentido vertical” (Osorio, 2015:34), de un actor dominante sobre estados débiles (Graham, Shipan y Volden 2012; Ring 2014); la competencia, el aprendizaje y la socialización son mecanismos que operan de manera vertical de un Estado a otro (Daley y Garand 2005).

En la tabla 1 se presentan los principales mecanismos y actores que intervienen en la difusión de ideas, normas y políticas. Los mecanismos de difusión de políticas tienen un enfoque estatocéntrico, donde el Estado o los decisores son los actores destinatarios de la transferencia de una idea, innovación o política, influenciados por actores externos. Así, en la coerción los actores emisores son los Estados fuertes y las organizaciones internacionales que ejercen una influencia vertical de arriba abajo sobre el resto de los Estados considerados débiles. Por otra parte, en los mecanismos de competencia, aprendizaje y socialización hay una difusión horizontal, donde el Estado es el actor receptor influenciado por factores externos provenientes de otros Estados. En este artículo examinaremos bajo el enfoque de *policy diffusion* los mecanismos de difusión profundizando en las influencias de actores no estatales: las oficinas nacionales de Naciones Unidas.

Tabla 1: mecanismos y actores en la difusión de políticas

Mecanismos	Actor que transfiere la idea o política	Dirección de la difusión	Actor que recibe la transferencia
Coerción	Estados fuertes y organizaciones internacionales	Vertical (de arriba abajo)	Estado débil
Competición	Estados contrincantes	Horizontal	Estado o gobierno
Aprendizaje	Estados exitosos	Horizontal	Estado (decisores)
Socialización	Estados a emular	Horizontal	Estado imitador (decisores)

Fuente: en base a Gilardi (2012); Graham, Shipan y Volden (2012)

2. Las agencias de Naciones Unidas en Costa Rica y los mecanismos de difusión del enfoque de seguridad humana

La seguridad humana es un concepto centrado en las personas como objeto referente de la seguridad, por el cual los individuos tienen derecho a vivir libres de carencias y libres de temores (PNUD 1994). Se puede considerar como una norma universal, integral, multidimensional, contextualizada y orientada a la prevención de conflictos violentos (Fuentes 2012; PNUD 1994; Fernández 2009; Rojas y Álvarez 2012; Macfarlane 2004).

Este concepto ha sido criticado por ser vago y por carecer de precisión conceptual (Paris 2001; Buzan 2004). A pesar de haber sido conceptualizado hace más de dos décadas, aún no hay un consenso sobre su alcance y contenido (Martin y Owen 2014). La seguridad humana incluye una variedad de temas, desde amenazas ambientales y relaciones económicas, hasta seguridad ciudadana y violencia intrafamiliar, entre otros. Así, la seguridad humana se puede relacionar con cualquier planteamiento.

En consecuencia, la seguridad humana ha sido un concepto polémico que ha generado mucho debate en distintos sectores. Las resistencias se han originado no sólo en la academia que reflexiona sobre su alcance conceptual, sino también en los sectores políticos que discuten su dificultad de ejecutarlo en la práctica (Burgess y Owen 2004). De acuerdo a Soler (2007) “en los países del Sur el concepto de seguridad humana está poco arraigado y sigue primando la seguridad de los estados”. Sin embargo, hay países de la región, que son activos promotores (interna y externamente) de este enfoque, y Costa Rica es uno entre ellos.

De manera general, en la literatura hay tres conceptualizaciones de la seguridad humana (Hubert 2004, 351): una definición multidimensional, un enfoque amplio y una orientación restringida. En primer lugar, el concepto multidimensional considera que la seguridad humana está conformada por la seguridad económica, la seguridad alimentaria, la seguridad sanitaria, la seguridad ambiental, la seguridad personal, la seguridad comunitaria y la seguridad política (PNUD 1994). En segundo lugar, el concepto en sentido amplio hace referencia a la libertad de necesidades (*freedom from want*), fundamentado en el bienestar de las poblaciones. Este enfoque hace explícito los vínculos entre los conceptos de seguridad y desarrollo, y considera la pobreza, desigualdad, hambre, desnutrición, no acceso al agua potable y desempleo, entre otros, como amenazas para la consecución de la seguridad humana (e.g. Leaning y Arie 2000; King y Murray 2001; Alkire 2004; Pérez 2006). Por último, el concepto implica

también la protección de las personas frente a la violencia, enmarcado en una seguridad de tipo restringido, también conocida como libertad del miedo (*freedom from fear*). Este enfoque considera la seguridad humana como una condición o estado caracterizado por la libertad ante amenazas a los derechos de las personas, a su tranquilidad e, incluso, a sus vidas (e.g. Krause 2004, 2005; Mack 2004; Macfarlane 2004).

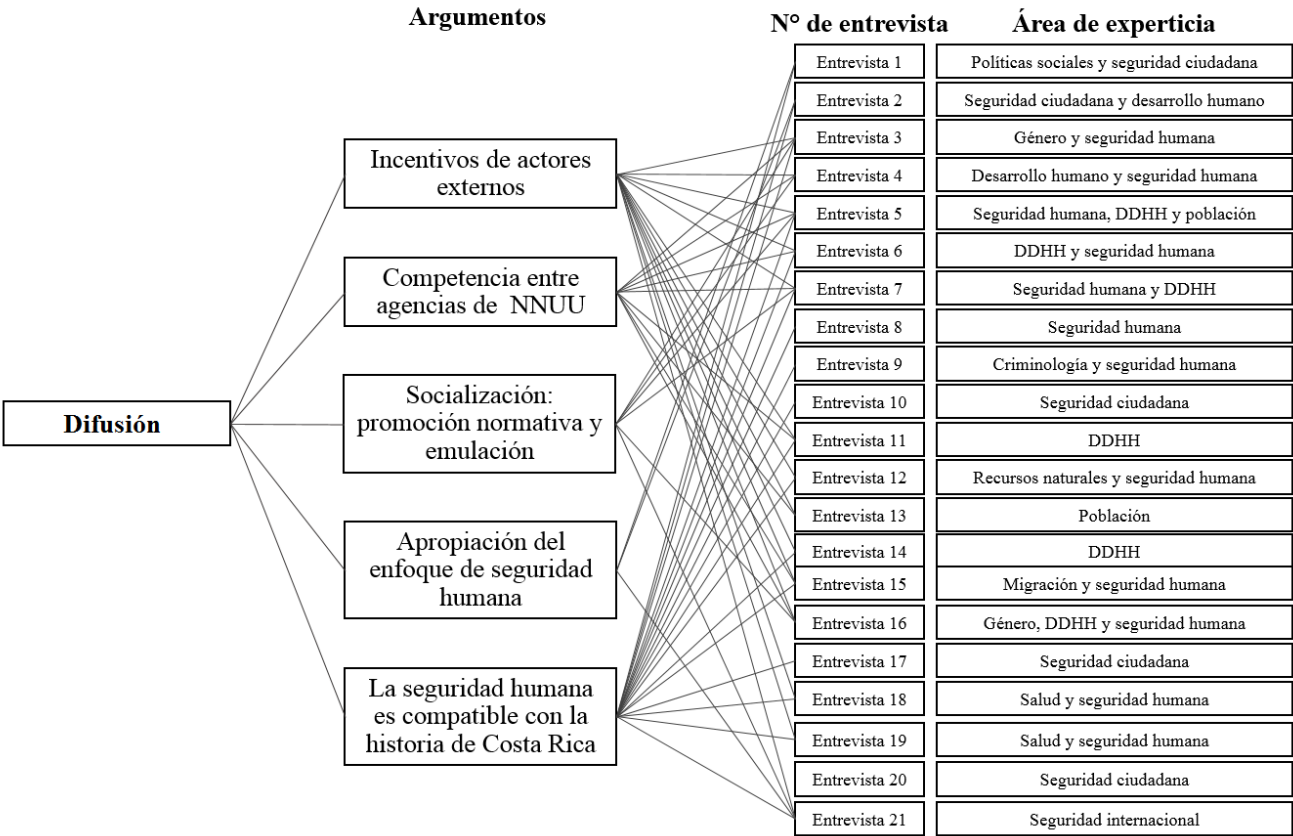
En este trabajo se entiende que el enfoque de seguridad humana es una idea, pero se puede transmitir a través de una política. Por lo tanto, se ha seleccionado el enfoque amplio de seguridad humana con el objeto de considerar la difusión de políticas, combinando elementos ideacionales y materiales, como un reflejo de la difusión de ideas. Uno de los argumentos centrales de este artículo es que las organizaciones internacionales pueden jugar un rol activo en la aceptación de la difusión internacional de ideas o políticas. Este papel es ilustrado en la difusión del enfoque de seguridad humana por las agencias de Naciones Unidas con oficinas en San José.

Costa Rica es un país que presenta un cierto activismo en el discurso referido a la seguridad humana. En este país centroamericano, el enfoque de seguridad humana es empleado por diversos actores nacionales e internacionales. Así, el enfoque es adoptado en discursos y políticas públicas del gobierno nacional y local, planes y proyectos de agencias de Naciones Unidas y del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, y en el debate y programa académico de algunas universidades costarricenses, entre otros.

Este uso discursivo y en la praxis de la seguridad humana se da en un contexto de país caracterizado por una historia e identidad que lo diferencian del resto de los países de la región. Costa Rica no tiene fuerzas armadas y tiene una tradición relevante en la promoción de las garantías sociales (Cascante et al. 2016; Jiménez 2011). Costa Rica ha sido muy activa en materia de discusión de derechos humanos, la promoción de los instrumentos normativos, en las discusiones de aprobación de todo el sistema de protección de derechos humanos, tanto a nivel universal como a nivel regional (entrevista 11, comunicación personal 1º noviembre 2016). Al ser cónsono con la tradición de paz y promoción de valores de justicia y derechos humanos del país, el enfoque de seguridad humana, por consiguiente ha encontrado un terreno fértil en Costa Rica.

Diversas agencias de Naciones Unidas con oficinas en Costa Rica, así como el Instituto Interamericano de Derechos Humanos son reconocidos actores comprometidos con el enfoque de seguridad humana (entrevistas varias, comunicación personal, noviembre

2016).³ Han sido diversas las iniciativas emprendidas por este grupo para generar y difundir conocimiento sobre seguridad humana en Costa Rica. Catorce de los veintinueve entrevistados expresaron la presencia de incentivos por parte de fuentes externas. Nueve comentaron de la competencia entre las agencias de Naciones Unidas para acceder a recursos financieros con el objeto de difundir el enfoque de seguridad humana. Siete se refirieron a la socialización a través de la promoción normativa y/o a través de la emulación. Sólo tres entrevistados, quienes pertenecían al ejecutivo central, consideraron que hubo una apropiación del enfoque de seguridad humana por parte de los decisores. Para el resto de los entrevistados no hubo tal apropiación. Y por último, diecisiete entrevistados señalaron que la seguridad humana es compatible con la historia y políticas de Costa Rica (ver figura 1).



Fuente: elaboración propia (2017)

Al lado de estas agencias pertenecientes al sistema de Naciones Unidas, concurren otros actores internacionales (e.g. Japón, el Fondo Fiduciario de Naciones Unidas para la

³ Entrevistas 4, 5, 6, 7, 11, 13, 14, 15, 16, 18 y 19)

Seguridad Humana) para propagar y dar a conocer el paradigma de la seguridad humana.

De acuerdo al Informe de la Comisión de Seguridad Humana del año 2003, el enfoque de la seguridad humana ha sido promovido internacionalmente por las diversas agencias del sistema de Naciones Unidas, así como por el gobierno de Japón. El fondo fiduciario de Naciones Unidas sobre seguridad humana, una iniciativa japonesa, ha invertido más de \$200 millones de dólares para apoyar programas sobre seguridad humana, los cuales son ejecutados por las agencias de Naciones Unidas con el objeto de llevar el concepto de la teoría a la práctica (ONU 2003). A la fecha, veinte países de la región han implementado proyectos financiados por este fondo y Costa Rica es uno de ellos.

De acuerdo a las directrices del fondo, su objetivo “es financiar actividades que lleven a cabo organizaciones de las Naciones Unidas” para promover el concepto de seguridad humana y llevarlo a la práctica (ONU 2011). Esto implica que los gobiernos de los países no reciben los fondos directamente, sino que estos recursos financieros son manejados por las organizaciones pertenecientes al sistema de Naciones Unidas y los organismos internacionales seleccionados por la Secretaría General de la ONU. Por esta razón, las agencias de Naciones Unidas se interesan en promover el enfoque de seguridad humana y de esta manera administrar los recursos financieros asignados (entrevistas 4, 5, 6 y 7, comunicación personal, noviembre 2016).

Hay consenso entre los entrevistados de que en Costa Rica hay una influencia de organismos internacionales en la propagación del enfoque de seguridad humana. Uno de los entrevistados lo ilustró en estos términos: “hay una fuerte presencia de agencias internacionales, lo cual hace que este discurso sea algo que pueda escucharse más a menudo y agencias que han tenido una actitud muy favorable al concepto de seguridad humana” (Thompson, noviembre de 2016). Esta intensa presencia de organismos internacionales con oficinas en Costa Rica repercute para que en este país el discurso de la seguridad humana sea recurrente en diversos actores.

Particularmente, las oficinas en Costa Rica de algunas de las agencias de Naciones Unidas han tenido la iniciativa de llevar adelante informes y proyectos con enfoque de seguridad humana. Así por ejemplo, el Informe Nacional de Desarrollo Humano de Costa Rica de 2005, elaborado por la Oficina del PNUD en Costa Rica con la colaboración de actores locales, fue quizás uno de los primeros instrumentos que hizo

referencia a la seguridad humana, al tratar de distinguir la seguridad ciudadana de la seguridad humana y de los derechos humanos (PNUD 2006).

Por otra parte, el Programa Conjunto para mejorar la Seguridad Humana de Migrantes Temporales Ngäbe y Buglé en Costa Rica y Panamá, es un programa de Naciones Unidas en donde han participado como agencias ejecutoras la Organización Internacional para las Migraciones - OIM, el Fondo de Naciones Unidas para la Población - UNFPA, el PNUD y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia - UNICEF (OIM 2017). El objetivo central de este proyecto ha sido mejorar la seguridad humana de la población indígena migrante, mediante acciones de protección y su empoderamiento, bajo una visión integral e interinstitucional.

De la misma forma, el proyecto regional conjunto entre el PNUD y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos “Desarrollo y Promoción del Concepto de Seguridad Humana en América Latina”, financiado por el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana, es un proyecto de alcance regional sobre seguridad humana. Múltiples actores costarricenses participaron en su elaboración e implementación. De este proyecto se derivaron además estudios para analizar el enfoque de seguridad humana en la región y actividades para su difusión, como talleres, seminarios y cursos de capacitación, entre otros (IIDH 2010). Debido a que no se requiere de la aprobación del gobierno para el diseño y presentación de proyectos ante el fondo fiduciario, los proyectos relacionados al enfoque de seguridad humana en Costa Rica han sido fundamentalmente una iniciativa de las agencias de Naciones Unidas y no del gobierno costarricense.

Las influencias para aplicar políticas y proyectos relacionados al enfoque de seguridad humana han provenido de la comunidad internacional, específicamente de actores que cuentan con recursos económicos como Japón y la ONU. Estas influencias se han realizado a través de exigencias (manejo de fondos por las agencias de Naciones Unidas) y por los incentivos promovidos a través de recursos económicos propuestos. De esta manera, Naciones Unidas ha tenido la iniciativa de que se trabaje bajo el enfoque de seguridad humana propuesto por el PNUD. La propagación del enfoque de seguridad humana ha ocurrido por los incentivos propuestos por Japón y la cooperación internacional, a través del fondo fiduciario de Naciones Unidas. Esta influencia vertical de arriba hacia abajo ejercida por Japón y la Organización de Naciones Unidas se manifiesta en los recursos financieros ofertados para promover políticas y programas

bajo un enfoque de seguridad humana. Estas presiones externas no recayeron en el gobierno del país, tal y como sugiere la literatura de difusión, sino en las mismas agencias de Naciones Unidas, quienes han sido las encargadas de administrar los recursos financieros una vez que son asignados.

Lo anterior podría sugerir la presencia de la coerción como mecanismo de difusión. No obstante, si la coerción se basa en el poder que tiene un actor para hacer que otro haga algo que no haría por su propia voluntad, hay que problematizar si realmente Costa Rica fue coaccionada para implementar políticas sobre seguridad humana. Como mencionaron muchos de los entrevistados, el enfoque de la seguridad humana es compatible con la historia y políticas públicas del país (entrevistas varias, noviembre 2016). Si consideramos a los incentivos económicos de Japón y del fondo fiduciario de la ONU como una fuente externa de presión para promover normas y políticas sobre la seguridad humana, debemos entonces reconocer la presencia de mecanismos coercitivos de difusión, independientemente de que en Costa Rica haya una afinidad de ideas a favor de la seguridad humana.

Por otra parte tenemos que atender que los recursos financieros del fondo fiduciario son limitados, ya que hay poca oferta de la cooperación internacional. Una de las reglas establecida por el fondo es que los recursos financieros para promover el enfoque de seguridad humana están destinados sólo para agencias de Naciones Unidas u otras organizaciones internacionales (ONU 2011). Por tal motivo, solo los organismos del sistema ONU han podido participar en la convocatoria global que ha hecho el fondo para presentar notas conceptuales de proyectos relacionados a la aplicación de la seguridad humana. Por consiguiente, los países no han competido por recursos ante el fondo, pero sí las diversas agencias de la organización internacional. En este sentido, la difusión del enfoque de seguridad humana puede darse como consecuencia de la competencia de actores distintos al Estado o al gobierno. Así, se evidencia el mecanismo de competencia como forma de propagar el enfoque de seguridad humana para atraer fuentes de financiamiento. Ello, ya que la competición se genera cuando estos actores internacionales disputan recursos para implementar una política de seguridad humana.

Por otro lado, el concepto de seguridad humana ha sido un enfoque que es valorado socialmente en Costa Rica. Diversas fuentes consultadas coinciden en que por su propia historia, valores e identidad, el país tiene una diplomacia proactiva en temas de paz,

seguridad y es promotor de todo lo relacionado con el avance de los derechos humanos. De acuerdo con los datos obtenidos, Costa Rica acepta y promueve las ideas, normas y políticas de seguridad humana porque “lo encuentra un concepto y un enfoque que calza naturalmente con sus propias líneas de política nacional e internacional” (Thompson, noviembre 2016). De esta manera, hay la percepción de que el gobierno costarricense ha sido congruente con su línea discursiva internacional y con sus visiones internas de protección de los derechos sociales.

La situación descrita arriba ha llevado a que Costa Rica ejerza la promoción normativa de la seguridad humana. A nivel internacional, este país ha venido realizando una serie de acciones para apoyar el tema de la seguridad humana. Desde el año 2008, Costa Rica es miembro de la Red de Seguridad Humana. Esta agrupación informal fue creada por Canadá en 1999 y es integrada actualmente por trece países. Tiene el objetivo de “promover el concepto de seguridad humana como característica de todas las políticas nacionales e internacionales” (ONU 2015, 7). En el marco de dicha red se han realizado reuniones de cancilleres para promocionar el enfoque de seguridad humana (Picado, noviembre 2016). De tal manera, el propio gobierno de Costa Rica ha llegado a promover la seguridad humana, ya que le ha servido para posicionarse en el ámbito internacional, a la vez que es cónsono con su diplomacia proactiva en favor del avance de los derechos humanos.

No obstante lo anterior, los informantes no perciben que el enfoque de seguridad humana haya sido analizado y evaluado por los responsables políticos para que haya un cambio en sus creencias. La mayoría de los consultados expresaron que los responsables políticos costarricenses no se han apropiado del enfoque de seguridad humana. Así, por ejemplo, el director ejecutivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos expresó que la seguridad humana “no ha sido una iniciativa del poder ejecutivo, pero tampoco ha habido ninguna resistencia del poder ejecutivo, pero que digamos así como que Costa Rica se haya apropiado oficialmente del concepto y lo haya defendido no” (Thompson, noviembre 2016).

De acuerdo a la información examinada, la aceptación del enfoque de seguridad humana por los decisores costarricenses se ha debido más a una valoración social del tema y a la búsqueda de legitimidad y prestigio a nivel internacional. La aceptación social de la norma referida al enfoque de seguridad humana ha conllevado a que se vean experiencias en otros países, especialmente en la región de América Latina. De acuerdo

a uno de los coordinadores de un proyecto referido a seguridad humana, se revisaron “las experiencias de otros países como para contar que se había hecho, cómo servía, el valor agregado del enfoque, especialmente los proyectos de El Salvador y Colombia que usamos un poco de referentes” (entrevista 4, comunicación personal, 04 de noviembre de 2016). Las agencias de Naciones Unidas entonces buscaron dar legitimidad al enfoque de seguridad humana a través de la emulación social porque consideraban que el enfoque era valorado socialmente. Lo anterior, indica la presencia del mecanismo de socialización, ya que hay una aceptación social de la norma de seguridad humana.

En resumen, el enfoque de seguridad humana se ha difundido por los mecanismos de coerción, competencia y socialización en donde han participado las oficinas nacionales de las agencias del sistema de Naciones Unidas. No se obtuvo evidencia de que los decisores hayan tenido un conocimiento profundo de la iniciativa de seguridad humana antes de la adopción de los proyectos de seguridad humana, por lo que no se considera que hubo aprendizaje.

Conclusiones

Diversas iniciativas han sido emprendidas por varias agencias de Naciones Unidas y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos para difundir el enfoque de seguridad humana en Costa Rica. Estas acciones han tenido como objetivo propagar y dar a conocer el paradigma de la seguridad humana. En el país la difusión del enfoque de seguridad humana se ha dado a través de los mecanismos de coerción, competencia y socialización. El mecanismo de coerción se expresó en las presiones externas ejercidas por Japón y Naciones Unidas, a través de los incentivos financieros propuestos por el Fondo Fiduciario de Naciones Unidas para la Seguridad Humana. El mecanismo de competencia se manifestó por la competición entre las agencias de Naciones Unidas para obtener recursos financieros del fondo fiduciario. Una vez obtenidos los fondos, las agencias de Naciones Unidas recurrieron al valor social de la seguridad humana y a las experiencias en otros países para socializar las ideas relacionadas con dicho enfoque.

Los principales actores participantes de estos mecanismos fueron Japón a través del fondo fiduciario, diversas agencias de Naciones Unidas, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Con respecto al mecanismo de aprendizaje, no se encontró evidencia que permitiera inferir que las creencias sobre la seguridad humana de los responsables

políticos hayan cambiado. Sin embargo, sería útil realizar entrevistas con un mayor número de responsables políticos a futuro para confirmarlo.

Por otra parte, nuestros hallazgos revelan que los mecanismos de coerción, competencia y de socialización no operan solamente entre Estados o gobiernos como establece la literatura de *policy diffusion*. La propagación de políticas sobre seguridad humana opera también a través de los incentivos económicos propuestos a las oficinas nacionales de las agencias de Naciones Unidas, la competición entre organismos internacionales para la obtención de fondos, o a través de la emulación por parte de las agencias de Naciones Unidas. Este hallazgo es particularmente llamativo porque muchos de los argumentos sobre los mecanismos de difusión de políticas tienen un enfoque estatocéntrico sin considerar a otro tipo de actores, como sí lo hace la literatura de difusión de normas.

Mientras se ha estudiado el papel de las organizaciones internacionales en la propagación de ideas y políticas en diversos países a través del mecanismo de coerción, poco se ha escrito su rol en los mecanismos de competencia y socialización. Este artículo llama a prestar más atención al papel que pueden desempeñar las oficinas nacionales de las organizaciones internacionales frente a nuevas ideas o políticas.

Lista de referencias

- Acharya, Amitav. 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.
- Alkire, Sabina. 2004. «A Vital Core That Must Be Treated with the Same Gravitas as Traditional Security Threats». *Security Dialogue* 35 (3): 359-60. doi:10.1177/096701060403500317.
- Barnett, Michael, y Martha Finnemore. 2004. *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Burgess, Peter, y Taylor Owen. 2004. «Special Section: What Is Human Security?: Editor's Note». *Security Dialogue* 35 (3): 345-46. doi:10.1177/096701060403500326.
- Buzan, Barry. 2004. «A Reductionist, Idealistic Notion That Adds Little Analytical Value». *Security Dialogue* 35 (3): 369-70. doi: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. 1999. «Social Construction and Integration». *Journal of European Public Policy* 6 (4): 545-60. doi:10.1080/135017699343469.

- Daley, Dorothy, y James Garand. 2005. «Horizontal Diffusion, Vertical Diffusion, and Internal Pressure in State Environmental Policymaking, 1989-1998». *American Politics Research* 33 (5): 615-44. doi:10.1177/1532673X04273416.
- 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. doi:10.1146/annurev.soc.33.090106.142507.
- 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*, 43-53.
- Finnemore, Martha. 1993. «International Organizations as Teachers of Norms: The United Nations Educational, Scientific, Cultural and Science Policy». *International Organization* 47 (04): 565-97. doi:10.1017/S0020818300028101.
- Finnemore, Martha, y Kathryn Sikkink. 1998. «International Norm Dynamics and Political Change». *International Organization* 52 (4): 887-917. doi:10.1162/002081898550789.
- 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.
- Gilardi, Fabrizio. 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.
- . 2015. «Four Ways We Can Improve Policy Diffusion Research». *State Politics & Policy Quarterly* 16 (1): 8-21. doi:10.1177/1532440015608761.
- Gilardi, Fabrizio, y Fabio Wasserfallen. 2017. «Policy Diffusion: Mechanisms and Practical Implications». En . 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 (04). doi:10.1017/S0020818306060309.
- 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. doi:10.1017/S0007123412000415.
- Hubert, Don. 2004. «An Idea That Works in Practice». *Security Dialogue* 35 (3): 351-52. doi:10.1177/096701060403500310.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos [IIDH]. 2010. «Proyecto “Desarrollo y promoción de la seguridad humana en América Latina”». *Seguridad humana en América Latina*. https://www.iidh.ed.cr/multic/default_12.aspx?contenidoid=a4f18ce8-c2b8-4b46-8034-df4cfe8de68c&Portal=IIDHSeguridad.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos [IIDH] y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. 2012. *La Seguridad Humana en las Agendas Multilaterales y los Mecanismos de Integración en América Latina y El Caribe*. San José de Costa Rica: IIDH-PNUD. https://www.academia.edu/30179669/La_Seguridad_Humana_en_las_Agendas_Multilaterales_y_los_Mecanismos_de_Integraci%C3%B3n_en_Am%C3%A9rica_Latina_y_El_Caribe.
- Jiménez, Idalia Alpízar. 2011. «Derechos humanos en Costa Rica». *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos* 22 (2): 21-38.

- Kaldor, Mary. 2013. «In Defence of New Wars». *Stability: International Journal of Security and Development* 2 (1): 4. doi:10.5334/sta.at.
- Keck, Margaret, y Kathryn Sikkink. 1999. «Transnational Advocacy Networks in International and Regional Politics». *International Social Science Journal* 51 (159): 89-101. doi:10.1111/1468-2451.00179.
- King, Gary, y Christopher Murray. 2001. «Rethinking Human Security». *Political Science Quarterly* 116 (4): 585-610.
- Krause, Keith. 2004. «The Key to a Powerful Agenda, If Properly Delimited». *Security Dialogue* 35 (3): 367-68. doi:10.1177/096701060403500324.
- . 2005. «Seguridad humana: ¿ha alcanzado su momento?» *Papeles de cuestiones internacionales* 90: 19-30.
- Leaning, Jennifer, y Sam Arie. 2000. «Human Security: A Framework for Assessment in Conflict and Transition». Tulane: USAID.
- Macfarlane, S. Neil. 2004. «A Useful Concept That Risks Losing Its Political Salience». *Security Dialogue* 35 (3): 368-69. doi:10.1177/096701060403500325.
- Mack, Andrew. 2004. «A Signifier of Shared Values». *Security Dialogue* 35 (3): 366-67. doi:10.1177/096701060403500323.
- Maggetti, Martino, y Fabrizio Gilardi. 2015. «Problems (and Solutions) in the Measurement of Policy Diffusion Mechanisms». *Journal of Public Policy* 36 (01): 87-107. doi:10.1017/S0143814X1400035X.
- 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.
- Meseguer, Covadonga, y Fabrizio Gilardi. 2008. «Reflexiones sobre el debate de la difusión de políticas». *Política y gobierno* 15 (2): 315-51.
- Most, Benjamin A., y Harvey Starr. 1980. «Diffusion, Reinforcement, Geopolitics, and the Spread of War». *American Political Science Review* 74 (04): 932-46. doi:10.2307/1954314.
- Newman, Edward. 2014. «The United Nations and Human Security: Between Solidarism and Pluralism». En *Routledge Handbook of Human Security*, editado por Mary Martin y Taylor Owen, 225-38. Nueva York. https://www.academia.edu/3622114/The_United_Nations_and_Human_Security_Between_Solidarism_and_Pluralism.
- Organización Internacional para las Migraciones [OIM]. 2017. «Programa Conjunto para mejorar la Seguridad Humana de Migrantes Temporales Ngäbe y Buglé en Costa Rica y Panamá | OIM Costa Rica». *OIM Costa Rica*. <http://costarica.iom.int/site/programa-conjunto-para-mejorar-la-seguridad-humana-de-migrantes-temporales-ng%C3%A4be-y-bugl%C3%A9-en-costa>.
- 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. https://books.google.com.ec/books/about/International_Policy_Diffusion_and_Parti.html?hl=es&id=k5blDQAAQBAJ.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU], Comisión de Seguridad Humana. 2003. *Human Security Now*. Nueva York: Commission on Human Security.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU], 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://docs.unocha.org/sites/dms/HSU/Guidelines%20Spanish%20version%20-%206th%20revision.pdf>.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU], Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana. Dependencia de Seguridad Humana. 2015. «La seguridad humana en las Naciones Unidas». Nueva York: Dependencia de Seguridad Humana, Secretaría de las Naciones Unidas.
http://www.un.org/humansecurity/sites/www.un.org.humansecurity/files/unthfs_booklet_-_spanish.pdf.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. 2017. «Agencias del Sistema de Naciones Unidas en Costa Rica». *Sistema de las Naciones Unidas*. Febrero 9.
<http://nacionesunidas.or.cr/agencias-del-sistema-de-naciones-unidas-en-costarica>.
- Osorio, Cecilia. 2012. «The Role of International Organizations in a Policy Diffusion Process. Preliminary Discussion about the Conditional Cash Transfers Programs in Latin America». En *Reorganizando el poder, ampliando los límites*. Madrid: International Political Science Association.
- . 2015. «Mecanismos de difusión de los Programas de Transferencia Condicionada en América Latina. El caso chileno». *Íconos: Revista de Ciencias Sociales* 53: 31-48.
- Paris, Roland. 2001. «Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?» *International Security* 26 (2): 87-102.
- Pérez, Karlos. 2006. «El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 76 (diciembre): 59-77.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. 1994. *Informe sobre desarrollo humano 1994*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- . 2006. *Venciendo el temor: (in)seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica*. 1. ed. San José: PNUD Costa Rica.
<http://www.pnud.or.cr/images/stories/downloads/InformeNacional.pdf>.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] e Instituto Interamericano de Derechos Humanos [IIDH]. 2011. «Inventario de iniciativas relacionadas con seguridad humana en América Latina». Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). <https://www.iidh.ed.cr/IIDH/media/1561/inventario-de-iniciativa-2011.pdf>.
- Ring, Jonathan. 2014. «The Diffusion of Norms in the International System». Tesis doctoral, Iowa: Universidad de Iowa. <http://ir.uiowa.edu/etd/1386>.
- Rojas, Francisco, y Andrea Álvarez. 2012. «Seguridad humana: un estado del arte». En *Seguridad humana: nuevos enfoques*, editado por Rojas Francisco. San José de Costa Rica: FLACSO.
- Shipan, Charles R., y Craig Volden. 2012. «Policy Diffusion: Seven Lessons for Scholars and Practitioners». *Public Administration Review* 72 (6): 788-96. doi:10.1111/j.1540-6210.2012.02610.x.
- Soler, Eduardo. 2007. «Redimensionar el diálogo euromediterráneo en materia de seguridad: el reto de la seguridad humana». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 76: 123-42.
- Solingen, Etel. 2012. «Of Dominoes and Firewalls: The Domestic, Regional, and Global Politics of International Diffusion». *International Studies Quarterly* 56 (4): 631-44. doi:10.1111/isqu.12034.
- Sorj, Bernardo. 2005. «Seguridad, seguridad humana y América Latina». *Sur – Revista internacional de Derechos Humanos* 3 (2): 40-59.

- Sugiyama, Natasha Borges. 2008. «Theories of Policy Diffusion: Social Sector Reform in Brazil». *Comparative Political Studies* 41 (2): 193-216.
doi:10.1177/0010414007300916.
- 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.
http://www.fabiowasserfallen.ch/Website/Publications_files/diffusion_PA_Europe.pdf.
- Weyland, Kurt. 2005. «Theories of Policy Diffusion: Lessons from Latin American Pension Reform». *World Politics* 57 (2): 262-95.
- . 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 (03): 391–423.
doi:10.1017/S0020818309090146.