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

Alexis Colmenares Zapata
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 INTERNACIONALES ; COMUNIDADES ; CIENCIAS SOCIALES ; RELACIONES INTERNACIONALES ; PROBLEMAS SOCIALES ; GLOBALIZACIÓN ; COSTA RICA ; ECUADOR

363.1 - CDD
Índice de contenidos

<table>
<thead>
<tr>
<th>Sección</th>
<th>Página</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Ilustraciones</td>
<td>v</td>
</tr>
<tr>
<td>Abreviaturas</td>
<td>vi</td>
</tr>
<tr>
<td>Introducción</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>Capítulo 1</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Seguridad humana, difusión de ideas y comunidades epistémicas</td>
<td>7</td>
</tr>
<tr>
<td>Ideas de seguridad humana</td>
<td>7</td>
</tr>
<tr>
<td>Difusión de ideas, normas y políticas</td>
<td>17</td>
</tr>
<tr>
<td>Rol de las comunidades epistémicas en la difusión internacional</td>
<td>32</td>
</tr>
<tr>
<td>Capítulo 2</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Nociones de seguridad humana difundidas en Costa Rica y Ecuador</td>
<td>38</td>
</tr>
<tr>
<td>La comprensión de la seguridad humana en Costa Rica</td>
<td>38</td>
</tr>
<tr>
<td>La comprensión de la seguridad humana en Ecuador</td>
<td>50</td>
</tr>
<tr>
<td>Capítulo 3</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Comunidades epistémicas que difunden la seguridad humana en Costa Rica</td>
<td>65</td>
</tr>
<tr>
<td>Preludio de una comunidad epistémica en Costa Rica</td>
<td>66</td>
</tr>
</tbody>
</table>
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
<table>
<thead>
<tr>
<th>Abreviatura</th>
<th>Descripción</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Acnur</td>
<td>Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados</td>
</tr>
<tr>
<td>APC</td>
<td>Asistencia Financiera No Reembolsable para Proyectos Comunitarios de Seguridad Humana</td>
</tr>
<tr>
<td>BID</td>
<td>Banco Interamericano de Desarrollo</td>
</tr>
<tr>
<td>FLACSO</td>
<td>Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales</td>
</tr>
<tr>
<td>FPNU</td>
<td>Fondo de Población de las Naciones Unidas</td>
</tr>
<tr>
<td>IIDH</td>
<td>Instituto Interamericano de Derechos Humanos</td>
</tr>
<tr>
<td>OEA</td>
<td>Organización de Estados Americanos</td>
</tr>
<tr>
<td>OIM</td>
<td>Organización Internacional para las Migraciones</td>
</tr>
<tr>
<td>ONG</td>
<td>Organización no Gubernamental</td>
</tr>
<tr>
<td>ONU</td>
<td>Organización de las Naciones Unidas</td>
</tr>
<tr>
<td>PMA</td>
<td>Programa Mundial de Alimentos</td>
</tr>
<tr>
<td>PNUD</td>
<td>Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo</td>
</tr>
<tr>
<td>Polsepaz</td>
<td>Política integral y sostenible de seguridad ciudadana y promoción de la paz social</td>
</tr>
<tr>
<td>Senplades</td>
<td>Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador</td>
</tr>
<tr>
<td>Unesco</td>
<td>Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura</td>
</tr>
<tr>
<td>Unicef</td>
<td>Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia</td>
</tr>
<tr>
<td>UNTFHS</td>
<td>Fondo Fiduciario de Naciones Unidas para la Seguridad Humana</td>
</tr>
</tbody>
</table>
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 difun- dido 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 “quién” 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.