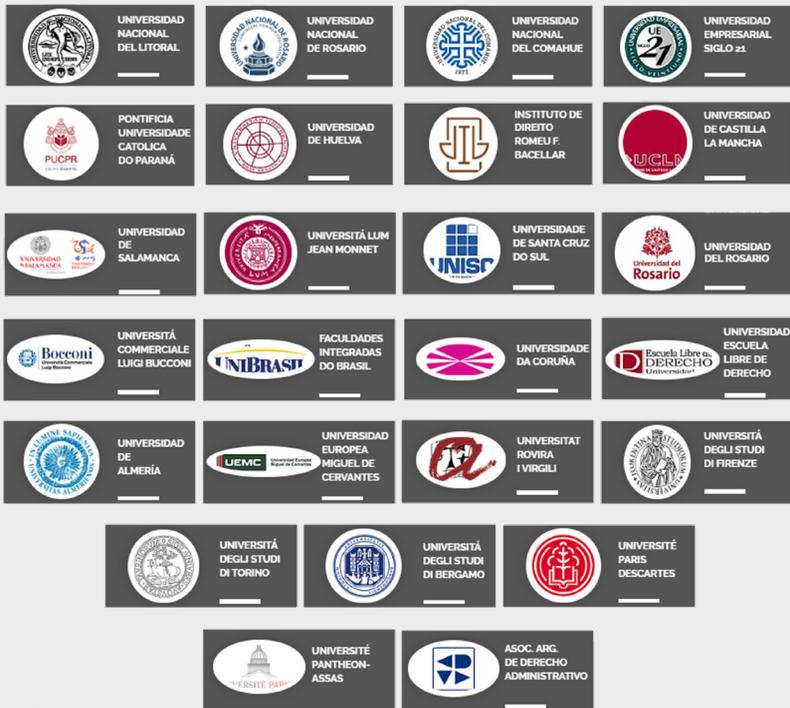


# REVISTA EUROLATINOAMERICANA DE DERECHO ADMINISTRATIVO

VOL. 7 | N. 2 | JULIO/DICIEMBRE 2020 | ISSN 2362-583X  
SANTA FE | ARGENTINA | PERIODICIDAD SEMESTRAL

Revista oficial de la Red Docente Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo  
formada por las siguientes instituciones:



RED DOCENTE  
EUROLATINOAMERICANA  
DE DERECHO ADMINISTRATIVO



## Cambios de poder y organizaciones regionales en el espacio postsoviético y América Latina

### *Changes of power and regional organizations in the post-Soviet space and Latin America*

CÉSAR FRANCISCO GALLEGOS PAZMIÑO<sup>1, \*</sup>

<sup>1</sup> Universidad Central del Ecuador (Quito, Ecuador)

cesargalpaz@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-9349-7658>

**Recibido el/Received:** 30.06.2020 / June 30<sup>th</sup>, 2020

**Aprobado el/Approved:** 18.11.2020 / November 18<sup>th</sup>, 2020

#### RESUMEN:

El artículo explora cómo los cambios de poder en la política mundial y la aparición de poderes regionales afectan la gobernanza de la seguridad regional. Se identifican el espacio postsoviético y América Latina como dos regiones donde las potencias hegemónicas y de la Guerra Fría (Estados Unidos y Rusia) recientemente han sido desafiadas por potencias ya afirmadas o en ascenso (Brasil y China, respectivamente). En ambas regiones, existe una organización regional más antigua conformada por la dinámica de la Guerra Fría junto con una organización más nueva formada por el creciente poder. Pero, ¿patrones similares de cambios de poder conducen a tipos y trayectorias análogos de gobernanza de seguridad? Se analizan cuatro organizaciones de seguridad de las dos regiones: la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS) desde el espacio postsoviético; y la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) de América Latina.

#### ABSTRACT:

*The article explores how power shifts in global politics and the emergence of regional powers affect regional security governance. The post-Soviet space and Latin America are identified as two regions where the hegemonic and Cold War powers (the United States and Russia) have recently been challenged by already affirmed or rising powers (Brazil and China, respectively). In both regions, there is an older regional organization shaped by the dynamics of the Cold War along with a newer organization formed by the growing power. But do similar patterns of power shifts lead to similar types and trajectories of security governance? Four security organizations from the two regions are analysed: the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) and the Shanghai Cooperation Organization (SCO) from the post-Soviet space; and the Organization of American States (OAS) and the Union of South American Nations (UNASUR) of Latin America. It shows how changes in power are reflected in (1) the factors that drive the foundation and transformation of the organization, (2) the organizations'*

Como citar este artículo | *How to cite this article:* GALLEGOS PAZMIÑO, César Francisco. Cambios de poder y organizaciones regionales en el espacio postsoviético y América Latina. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol. 7, n. 2, p. 299-332, jul./dic. 2020. DOI 10.14409/redoeda.v7i1.9436.

\* Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador por la Universidad Central del Ecuador (Quito, Ecuador). Asesor adscrito del Comité Ejecutivo del Centro Educativo Latinoamericano de Investigaciones Sociales para el Siglo XXI. Secretario del Comité Ejecutivo del Centro Educativo Latinoamericano de Investigaciones Sociales para el Siglo XXI. E-mail: cesargalpaz@gmail.com.



Se muestra cómo los cambios de poder se reflejan en (1) los factores que impulsan la base y la transformación de la organización, (2) las concepciones y prácticas de seguridad de las organizaciones, y (3) la superposición organizacional.

**Palabras clave:** poder; política mundial; organizaciones regionales; concepciones; prácticas.

*security conceptions and practices, and (3) organizational overlap.*

**Keywords:** power; global politics; regional organizations; conceptions; practices.

## SUMARIO:

**1.** Introducción; **2.** Regiones, poderes e instituciones de seguridad; **3.** El impacto de los cambios de poder; **4.** Conceptos y prácticas de seguridad; **4.1.** Regionalismo superpuesto; **4.2.** Organizaciones regionales de seguridad en el espacio postsoviético: OSCE y SCO conductores; **5.** Concepciones y prácticas; **5.1.** Regionalismo superpuesto; **5.2.** Organizaciones regionales de seguridad en América Latina: OEA y UNASUR conductores; **6.** Concepciones y prácticas; **6.1.** Regionalismo superpuesto; **7.** Comparación: cambios de poder y organizaciones regionales en el espacio postsoviético y América Latina; **8.** Conclusión; **9.** Referencias.

## 1. INTRODUCCIÓN

Este artículo explora el impacto de los cambios de poder mundial y regional en la gobernanza de la seguridad regional. Las regiones han ganado relevancia como espacios de seguridad y como esferas donde se negocian las relaciones de poder entre los Estados. En respuesta a la continua transformación y al aumento de las amenazas a la seguridad internacional, las organizaciones regionales (OR) han asumido una mayor responsabilidad y adquirieron un papel importante como proveedores de seguridad.<sup>1</sup> Si bien existen numerosos análisis de la gobernanza de la seguridad en regiones individuales, casi no hay estudios comparativos sobre cómo se forma la gobernanza de la seguridad en diferentes regiones a través de factores como los nuevos desafíos de seguridad, la influencia de los poderes tradicionales y en ascenso, y la base de nuevas transformaciones de las organizaciones de seguridad existentes. En el contexto de un orden internacional en transformación y la falta de eficiencia percibida de las instituciones de seguridad global, la gobernanza regional de seguridad y el Capítulo VIII de la Carta de la ONU han ganado relevancia, y es de suma importancia para los estudios de seguridad global analizar las disposiciones y acciones de las organizaciones regionales

---

<sup>1</sup> KIRCHNER, Emil; DOMÍNGUEZ, Roberto. **The Security Governance of Regional Organizations**. London: Routledge, 2011. BRESLIN, Shaun; STUART Croft. **Comparative Regional Security Governance**. London: Regional, 2014. STEPHEN, Aris; WENGER, Andreas. **Organisations and Security: Conceptions and Practices**. Abingdon: Routledge, 2014. DACE, Winther; **Regional Maintenance of Peace and Security Under International Law. The Distorted Mirrors**. London, New York: Routledge, 2014.



de seguridad y participar en una exploración más sistemática de similitudes y diferencias entre regiones.

Este artículo conecta una descripción de los desafíos de seguridad regional y la proliferación de organizaciones regionales con una investigación del impacto potencial de desarrollos políticos regionales y globales más amplios, como el surgimiento de poderes emergentes, el papel cambiante de las antiguas superpotencias de la Guerra Fría (ambos globalmente y dentro de sus respectivas regiones), y dinámicas de poder entre poderes regionales y globales. La principal pregunta de investigación es si patrones similares de cambios de poder conducen a tipos y trayectorias análogos de gobernanza de seguridad en diferentes regiones del mundo. Con ese fin, se comparan los cambios de poder y las instituciones de seguridad en el espacio postsoviético y América Latina. Aunque distantes, estas dos regiones se caracterizan por similitudes sustanciales con respecto a los factores que suponemos que tienen un impacto. Primero, ambas regiones están habitadas por una potencia tradicionalmente influyente y una superpotencia de la Guerra Fría, Rusia y Estados Unidos, respectivamente, que consideran a la región como su esfera de influencia.<sup>2</sup> Segundo, ambos han sido desafiados por una potencia emergente, China y Brasil, en los últimos quince a veinte años. Tercero, ambas regiones presentan la existencia de una OR antigua y grande cuya trayectoria fue definida por la dinámica de la Guerra Fría junto con una OR nueva y más pequeña (en términos de alcance geográfico y número de Estados miembros), que ha servido como trampolín para el creciente poder para expandir su influencia en la región.<sup>3</sup> La combinación única de estas características existe únicamente en estas dos regiones, lo que los convierte en casos ideales para explorar la cuestión de cómo los cambios de poder globales y regionales afectan la gobernanza de la seguridad regional.

Se estudian estas dinámicas combinando comparaciones intra e interregionales, lo que conlleva la necesidad de introducir primero los puntos en común y las diferencias entre las OR individuales para analizar las dinámicas dentro de cada región, y luego compararlas entre regiones. Se seleccionaron dos yuxtaposiciones de cuatro organizaciones de seguridad de las dos regiones: la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS) del espacio postsoviético, y la Organización de América Estados (OEA) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) de América Latina. La función clave de la OSCE es mitigar las tensiones geoestratégicas entre Europa occidental y el espacio postsoviético, mientras que la función clave de la OCS es fortalecer la influencia rusa y china en Asia Central y

<sup>2</sup> Es cierto que, aunque similar durante la Guerra Fría, la noción actual de una "esfera de influencia" difiere entre los Estados Unidos, cuyas relaciones con América Latina siguen un enfoque de dominio funcional relacionado con la economía, y Rusia, que más bien persigue un "ideológico" enfoque de "mi patio trasero" en el exterior.

<sup>3</sup> Otro paralelismo (que, sin embargo, no jugará un papel significativo en este artículo) es que la otra superpotencia anterior, más distante, persigue sus intereses en la región del otro (es decir, Estados Unidos en el espacio postsoviético y Rusia en el sur de América).



abordar nuevos riesgos de seguridad como el terrorismo y el separatismo. En un nivel estratégico más amplio, la OCS busca contrarrestar la influencia occidental. Debido a su ubicación geográfica, la OCS forma parte del intento de Rusia de mantener su papel dominante en el espacio postsoviético. Simultáneamente, China se considera tanto un iniciador como una fuerza impulsora, con la OCS como expresión de la nueva política de China para la cooperación regional en seguridad. Se puede observar una constelación similar de esferas de influencia superpuestas en América Latina. La OEA durante la mayor parte de su vida sirvió como foro para expresar conflictos de intereses entre América Central y del Sur, por un lado, y América del Norte (en particular, los Estados Unidos), por el otro. A su vez, UNASUR, promovido por Brasil, buscó fortalecer a América del Sur como región y disminuir la influencia de los Estados Unidos en el espacio sudamericano.

Por lo tanto, en ambas regiones, el papel principal de la antigua OR, más grande, era cerrar las divisiones dentro de ella, mientras que la lógica de las dos nuevas OR más pequeñas ha sido principalmente una diferenciación de la respectiva (sub) región. A su vez, las divisiones dentro de ellas —las divisiones ideológicas en el caso de UNASUR y las potenciales disputas de poder entre Rusia y China en el caso de la OCS— han sido pasadas por alto durante la mayor parte de su vida. Sin embargo, en los últimos años, la divergencia ideológica entre los gobiernos de derecha e izquierda dio lugar a una confrontación abierta en el curso de los intentos fallidos de UNASUR de dar una respuesta a la crisis política y migratoria de Venezuela, llevando a la organización a un estancamiento en 2018. Por esta razón, el enfoque principal del análisis será el período de tiempo desde principios de la década de 2000 hasta mediados de 2010, en el que la configuración de la arquitectura de seguridad descrita anteriormente estaba en plena vigencia.

Nuestra investigación busca comprender qué factores afectan la gobernanza de la seguridad y cómo. Se centra específicamente en los efectos de los cambios de poder. Por lo tanto, el artículo tiene como objetivo examinar y comprobar empíricamente el supuesto de que existe una conexión causal entre los cambios de poder y la gobernanza de la seguridad regional. Lo hace examinando tres indicadores observables de cambios de poder: los impulsores de la base y transformación de las OR, sus concepciones y prácticas de seguridad y la superposición de las organizaciones de seguridad. Primero, si los cambios de poder son importantes, esperamos que los intereses de los Estados clave sean uno de los principales impulsores de la fundación y transformación de OR. En segundo lugar, se supone encontrar un vínculo entre los cambios de poder y la evolución de las concepciones y prácticas de seguridad de un OR. Tercero, sugerimos que los cambios de poder están en juego cuando las luchas por las esferas de influencia se llevan a cabo dentro y entre las OR superpuestas.



Las siguientes dos secciones presentan las piezas de nuestro rompecabezas con más detalle y presentan nuestro marco analítico. En la cuarta y quinta sección, se aplica este marco a los casos de América Latina y el espacio postsoviético. Posteriormente, se lleva una comparación interregional y se concluye sobre si el impacto de los cambios de poder en las tres esferas de la dinámica de seguridad regional es comparable en las dos regiones.

## 2. REGIONES, PODERES E INSTITUCIONES DE SEGURIDAD

Este artículo aborda la cuestión de cómo los cambios de poder dan forma a las regiones, las organizaciones regionales y sus prioridades de seguridad. Este tema está situado en la intersección de tres cuerpos de literatura floreciente sobre potencias emergentes. Esta literatura identifica y teoriza poderes de varios tipos<sup>4</sup> y analiza las interacciones entre dichos poderes en su contexto regional, es decir, cuando comparten un espacio que ellos comparten y perciben como una esfera de interés.<sup>5</sup> El segundo cuerpo de literatura explica una arquitectura de gobierno global cada vez más fragmentada y estudia cuestiones como la complejidad del régimen y la superposición de las organizaciones internacionales con respecto a sus miembros y mandatos,<sup>6</sup> así como las relaciones inter organizacionales.<sup>7</sup> Con el primer organismo centrado en los Estados y el segundo en las organizaciones internacionales o regionales, desde mi punto de vista, existe un espacio intermedio en gran parte inexplorado, a saber, la cuestión de cómo el aumento y la disminución de poderes contribuyen a los cambios en la arquitectura institucional.

<sup>4</sup> Ver, por ejemplo: BUZAN, Barry; OLE Waever. **Regions and Powers: The Structure of International Security**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. NOLTE, Detlef. **How to Compare Regional Powers: Analytical Concepts and Research Topics**. *Review of International Studies*, 2010, p. 881–901. PRYS, Miriam. Hegemony, Domination, Detachment: Differences in Regional Powerhood. *International Studies Review*, 12 (4): p. 479–504, 2010. SCHWELLER, Randall. Emerging Powers in an Age of Disorder. *Global Governance* 17 (3) p. 285–97, 2011.

<sup>5</sup> Ver, por ejemplo: PIET, Rémi B; LICÍNIA Simão. **Security in Shared Neighbourhoods: Foreign Policy of Russia, Turkey and the EU**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2016. SCHUNZ, Simon; SIEGLINDE Gstöhl; LUK Van Langenhove. **Between Cooperation and Competition: Major Powers in Shared Neighbourhoods**. *Contemporary Politics* 24 (1), 2018. p. 1–13.

<sup>6</sup> AGGARWAL, Vinod K. **Institutional Designs for a Complex World: Bargaining, Linkages, and Nesting**. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998. RAUSTIALA, Kal; DAVID G. Victor. The Regime Complex for Plant Genetic Resources. *International Organization* 58 (2), p. 277–309, 2004. BUSCH, Marc L. Overlapping Institutions, Forum Shopping, and Dispute Settlement in International Trade. *International Organization*, 61 (4) p. 735–61, 2007. ALTER, Karen J; SOPHIE Meunier. The Politics of International Regime Complexity. *Perspectives on Politics* 7 (1) p. 13–24, 2009. WEIFFEN, Brigitte, WEHNER, Leslie; NOLTE, Detlef. Overlapping Regional Security Institutions in South America: The Case of OAS and UNASUR. *International Area Studies Review* 16 (4), p. 370–89, 2013. PANKE, Diana; SÖREN Stapel. Exploring Overlapping Regionalism. *Journal of International Relations and Development* 21 (3) p. 635–62, 2018.

<sup>7</sup> BIERMANN, Rafael; JOACHIM A. Koops. **Palgrave Handbook of Inter-Organizational Relations in World Politics**. London: Palgrave Macmillan, 2017.



A medida que nuestro objetivo es explorar estas dinámicas en el nivel de las regiones, el tercer cuerpo de literatura es el del regionalismo (comparativo), que está interesado en los procesos de construcción de instituciones dirigidos principalmente por el Estado en contextos regionales. Existe una fuerte creencia en el papel constitutivo de las regiones en el orden mundial actual.<sup>8</sup> Desde principios de la década de 1990, el regionalismo ha generado un campo de investigación cada vez mayor.<sup>9</sup> Sin embargo, como señala Söderbaum, las ideas y teorías del regionalismo deben relacionarse con el contexto político en el que se desarrollaron.<sup>10</sup> Identifica tres fases posteriores en el estudio del regionalismo: el regionalismo antiguo, el regionalismo nuevo y la fase actual del regionalismo comparativo, cada una de las cuales se desarrolló en el contexto de un orden mundial diferente. Si bien el viejo regionalismo se refiere a las OR creadas en el contexto posterior a la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría, el fenómeno del nuevo regionalismo está relacionado con el contexto posterior a la Guerra Fría y los desafíos de la globalización y el neoliberalismo y se caracteriza por un diseño institucional más variado y un papel más activo de actores no estatales.<sup>11</sup> En esta fase, los estudiosos del área comenzaron a enfatizar las limitaciones del uso de las Comunidades Europeas/ Unión Europea (CE/UE) como el principal punto de referencia para la integración regional y se dispusieron a explorar las oficinas regionales en Asia, África y América Latina por derecho propio.<sup>12</sup> Sin embargo, ambas fases presentaron obstáculos para una perspectiva verdaderamente comparativa. Si bien las generalizaciones centradas en la UE llevaron a percepciones erróneas sobre cómo funciona el regionalismo en otras regiones del mundo, el intento de emanciparse de los puntos de vista eurocéntricos evitando las comparaciones con la UE impulsó a los académicos a centrarse en las comparaciones intrarregionales en el sur global.<sup>13</sup> Como la fase más reciente, el regionalismo

<sup>8</sup> KATZENSTEIN, Peter J. **A World of Regions: Asia and Europe in the American Imperium**. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2005. ACHARYA, Amitav. *The Emerging Regional Architecture of World Politics*. **World Politics** 59 (4): p. 629–52, 2007. VAN Langenhove, Luk. 2011. **Building Regions. The Regionalization of the World Order**. Aldershot: Ashgate, 2011.

<sup>9</sup> HURRELL, Andrew. Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics. **Review of International Studies** 21 (4): 331–358, 1995. MANSFIELD, Edward D; HELEN V. Milner. *The New Wave of Regionalism*. **International Organization**. 53 (3) p. 589–627, 1999.

<sup>10</sup> SÖDERBAUM, Fredrik. Old, New, and Comparative Regionalism: The History and Scholarly Development of the Field. In BÖRZEL, Tanja A.; RISSE Thomas, **The Oxford Handbook of Comparative Regionalism**, Oxford: Oxford University Press, p. 16–37, 2016. SÖDERBAUM, Fredrik. **Rethinking Regionalism**. London; New York: Palgrave, 2016.

<sup>11</sup> SÖDERBAUM, Fredrik. Old, New, and Comparative Regionalism: The History and Scholarly Development of the Field. In BÖRZEL, Tanja A.; RISSE Thomas, **The Oxford Handbook of Comparative Regionalism**, Oxford: Oxford University Press, p. 16–37, 2016. SÖDERBAUM, Fredrik. **Rethinking Regionalism**. London; New York: Palgrave, 2016.

<sup>12</sup> ACHARYA, Amitav. Regionalism Beyond EU-Centrism. In BÖRZEL, Tanja A.; RISSE, Thomas. **The Oxford Handbook of Comparative Regionalism**, Oxford: Oxford University Press. 2016. p. 109–30.

<sup>13</sup> DE LOMBAERDE, Philippe; SÖDERBAUM, Fredrik, LUK VAN Langenhove, BAERT, Francis. The Problem of Comparison in Comparative Regionalism. **Review of International Studies** 36 (3), p. 731–53, 2010.



comparativo tiene como objetivo combinar el conocimiento sobre Europa con ideas y conceptos que se originan fuera del contexto europeo.

El regionalismo comparativo surgió en el contexto de un orden mundial que se transformó en una estructura multipolar y se enfrentó a la guerra contra el terror, así como a las crisis económicas y financieras recurrentes.<sup>14</sup> Las últimas dos décadas han visto el auge económico y político de China, así como la creciente asertividad de Estados anteriormente periféricos como India, Brasil, Sudáfrica, Indonesia y otros que comúnmente se conocen como potencias emergentes.<sup>15</sup> En los últimos años, una Rusia cada vez más proactiva y nacionalista ha vuelto al escenario mundial. Las potencias emergentes se hicieron más influyentes en los asuntos internacionales como actores individuales, miembros de instituciones multilaterales y participantes de agrupaciones Sur-Sur como BRICS (Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica) e IBSA (India, Brasil, Sudáfrica).<sup>16</sup> Al mismo tiempo, incluso antes de la elección de Donald Trump para la presidencia de los Estados Unidos, las instituciones multilaterales tradicionales como las Naciones Unidas (ONU), las instituciones financieras mundiales, la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la UE comenzaron a perder reputación y legitimidad. Se percibe ampliamente que Estados Unidos está en declive. Ha perdido la capacidad y la motivación para ejercer el liderazgo y dar forma al orden mundial según sus propios intereses e imagen. Como consecuencia, Estados Unidos podría ser solo uno de una serie de actores que juegan un papel en un mundo “multiplexado” interdependiente, incluidas las potencias emergentes, las fuerzas regionales y un concierto de las viejas y nuevas potencias.<sup>17</sup> Frente a estos desarrollos, el primer elemento de nuestro marco analítico será explorar en qué medida los cambios de poderes globales y regionales han impulsado la fundación y transformación de las OR.

El desafío de lidiar con el reordenamiento del orden mundial se refleja en estudios sobre seguridad regional. La fase inmediata posterior a la Guerra Fría se caracterizó por numerosos intentos de teorizar sobre la cooperación de seguridad en espacios regionales después del fin del mundo bipolar.<sup>18</sup> Estos enfoques exploraron los lazos entre los

<sup>14</sup> SÖDERBAUM, Fredrik. Old, New, and Comparative Regionalism: The History and Scholarly Development of the Field. In BÖRZEL, Tanja A; RISSE Thomas, **The Oxford Handbook of Comparative Regionalism**, Oxford: Oxford University Press, 2016.

<sup>15</sup> PHILIP, Nel. Redistribution and Recognition: What Emerging Regional Powers Want. **Review of International Studies** 36 (4), p. 951–74, 2010. SCHWELLER, Randall. Emerging Powers in an Age of Disorder. **Global Governance** 17 (3) p. 285–97, 2011.

<sup>16</sup> STUENKEL, Oliver. **The BRICS and the Future of Global Order**. Lanham: Lexington Books, 2015. STUENKEL, Oliver. **India-Brazil-South Africa Dialogue Forum (IBSA). The Rise of the Global South?** London; New York: Routledge, 2015. STEPHEN, Kingah, QUILICONI, Cintia. **Global and Regional Leadership of BRICS Countries**. New York: Springer, 2016.

<sup>17</sup> ACHARYA, Amitav. **The End of American World Order**. Cambridge: Polity Press, 2014.

<sup>18</sup> Para una visión general, ver KELLY, Robert E. Security Theory in the New Regionalism. **International Studies Review** 9 (2), p. 197–229, 2007.



Estados a nivel regional y el papel de los poderes en la configuración de las regiones.<sup>19</sup> A su vez, la fase más reciente del regionalismo comparativo ha provocado intentos más rigurosos de desarrollar marcos analíticos para una evaluación comparativa de la gobernanza de seguridad regional en diferentes regiones del mundo.<sup>20</sup> Me basaré en esos marcos para el segundo elemento de nuestro marco analítico, que rastreará si los cambios en las concepciones y prácticas de seguridad de las OR fueron atribuibles a los cambios de poder.

Al mismo tiempo, el ascenso del regionalismo no ha llevado a un declive del estado-nación. Mientras que incluso la UE como caso modelo de integración supranacional está experimentando una reacción nacionalista, las oficinas regionales en el sur global se han concentrado durante mucho tiempo en expandir la cooperación de seguridad intergubernamental. Los Estados miembros son reacios a renunciar demasiado a su soberanía; evitan delegarlo a un nivel supranacional e insisten en normas estrictas de no intervención.<sup>21</sup> De hecho, las cuatro organizaciones estudiadas aquí permanecen esencialmente dominadas por los Estados. Los ejemplos de UNASUR y SCO demuestran que el regionalismo prolifera incluso en regiones donde los Estados son muy reacios a limitar su soberanía y delegar el poder de decisión a las oficinas regionales. Así, más regionalismo no necesariamente implica más integración supranacional.

Una posible explicación para esta observación implica la interacción entre los Estados hegemónicos establecidos y los poderes en ascenso. Al diagnosticar un “resurgimiento del regionalismo” en la década de 1990, Hurrell destacó varias formas en que la hegemonía puede actuar como un estímulo para el regionalismo.<sup>22</sup> Por un lado, los Estados hegemónicos participan activamente en la creación de OR. El establecimiento de una OR requiere liderazgo, es decir, un actor que tome la iniciativa y esté dispuesto a proporcionar recursos morales o materiales para impulsar el proyecto.<sup>23</sup> Desde la pers-

<sup>19</sup> LAKE, David A; PATRICK M. Morgan. **Regional Orders. Building Security in a New World.** University Park: Pennsylvania State University Press, 1997. BUZAN, Barry; OLE Waever. **Regions and Powers: The Structure of International Security.** Cambridge: Cambridge University Press, 2003. KATZENSTEIN, Peter J. **A World of Regions: Asia and Europe in the American Imperium.** Ithaca, NY: Cornell University Press, 2005.

<sup>20</sup> TAVARES, Rodrigo. **Regional Security. The Capacity of International Organizations.** London; New York: Routledge, 2010. KIRCHNER, Emil; DOMÍNGUEZ, Roberto. **The Security Governance of Regional Organizations.** London: Routledge, 2011. BRESLIN, Shaun; STUART Croft. **Comparative Regional Security Governance.** London: Regional, 2014. STEPHEN, Aris; WENGER, Andreas. **Organisations and Security: Conceptions and Practices.** Abingdon: Routledge, 2014.

<sup>21</sup> ACHARYA, Amitav; ALASTAIR Iain Johnston, **Crafting Cooperation. Regional International Institutions in Comparative Perspective.** Cambridge: Cambridge University Press, 2007. KIRCHNER, Emil J.; DOMÍNGUEZ, Roberto. **Regional Organizations and Security Governance.** In KIRCHNER Emil J.; DOMÍNGUEZ, Roberto. **The Security Governance of Regional Organizations.** London; New York: Routledge, 2011, p. 1–21.

<sup>22</sup> HURRELL, Andrew. Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics. **Review of International Studies** 21 (4): 331–358, 1995.

<sup>23</sup> MATTILI, Walter. **The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond.** New York: Cambridge University Press, 1999.



pectiva de los Estados más pequeños, el regionalismo podría ayudarlos a restringir el ejercicio no controlado del poder hegemónico integrando el Estado hegemónico en las RO “vinculantes”. Alternativamente, los Estados más pequeños pueden seguir al Estado hegemónico regional con la esperanza de recibir recompensas especiales (“bandwagoning”).<sup>24</sup> Por otro lado, la presencia de un Estado hegemónico es potencialmente peligroso para un OR cuando se apodera del aparato de toma de decisiones de la organización, lo paraliza de manera efectiva o lo explota para seguir las agendas nacionales. Otra repercusión de la hegemonía es el estímulo de la resistencia dentro de la región, ya que se manifiesta en la fundación de agrupaciones subregionales que crean lugares alternativos para evitar la organización hegemónica.<sup>25</sup>

En muchos casos, los Estados hegemónicos regionales y la resistencia a ellos han llevado efectivamente a la aparición de redes complejas de instituciones anidadas y superpuestas en espacios regionales, a menudo con mandatos similares.<sup>26</sup> Los relatos teóricos de la proliferación organizacional apuntan a nuevos desafíos en el entorno global o cambios en las preferencias estatales como las principales fuerzas impulsoras. Según este punto de vista, la superposición institucional está dirigida por los problemas de política y las expectativas de los actores de que las nuevas instituciones contribuirán a una mejor gestión de estos problemas.<sup>27</sup> Sin embargo, frente a las potencias emergentes y la reorganización de los órdenes regionales, la superposición del regionalismo también puede ser impulsada por los cambios de poder regionales.<sup>28</sup> El tercer elemento del marco analítico será, por lo tanto, estudiar si los cambios de poder influyen en la aparición y el manejo de los mandatos de OR superpuestos.

### 3. EL IMPACTO DE LOS CAMBIOS DE PODER

Nuestro análisis explora cómo los cambios de poder impactan en la gobernanza de seguridad regional. Con respecto a la variable dependiente, nos enfocamos en “arreglos de seguridad en cada región, institucionalizados a través de organizaciones regionales

<sup>24</sup> HURRELL, Andrew. Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics. *Review of International Studies* 21 (4): 331–358, 1995. LOBELL, Steven E.; NEAL G. Jesse; WILLIAMS. Kristen P. Why Do Secondary States Choose to Support, Follow Or Challenge?. *International Politics*. 52 (2): p. 146–62, 2015.

<sup>25</sup> HURRELL, Andrew. Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics. *Review of International Studies* 21 (4): 331–358, 1995. ACHARYA, Amitav. The Emerging Regional Architecture of World Politics. *World Politics* 59 (4): p. 629–52, 2007.

<sup>26</sup> AGGARWAL, Vinod K. *Institutional Designs for a Complex World: Bargaining, Linkages, and Nesting*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998. PANKE, Diana; SÖREN Stapel. Exploring Overlapping Regionalism, *Journal of International Relations and Development* 21 (3) p. 635–62, 2018.

<sup>27</sup> MORSE, Julia C.; KEOHANE Robert O. Contested Multilateralism. *Review of International Organizations* 9 (4) p. 385–412, 2014.

<sup>28</sup> ACHARYA, Amitav. The Emerging Regional Architecture of World Politics. *World Politics* 59 (4): p. 629–52, 2007. WEIFFEN, Brigitte; DUARTE Villa, Rafael A. Re-thinking Latin American Regional Security: The Impact of Power and Politics. In MARCIAL A.G. SUAREZ, DUARTE Villa Rafael A.; BRIGITTE Weiffen, *Power Dynamics and Regional Security in Latin America*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2017. p. 1–23.



y subregionales que comparten entendimientos, reglas y prácticas en el ámbito de la seguridad”.<sup>29</sup> Suponemos que los cambios de poder conducen a una reconfiguración de la gobernanza regional de la seguridad al dar forma a los cimientos y la transformación de las instituciones de seguridad, sus concepciones y prácticas de seguridad, y la aparición de instituciones de seguridad superpuestas en ambas regiones.

Cuatro OR del espacio postsoviético y América Latina son el foco de la comparación. Las organizaciones seleccionadas reflejan dos olas diferentes de regionalismo. La OEA se fundó a raíz de la Segunda Guerra Mundial en 1948, y la CSCE (como el antecesor de la OSCE) se creó durante la Guerra Fría en 1975. Por lo tanto, ambos fueron moldeados por la bipolaridad y son ejemplos del antiguo regionalismo. A su vez, SCO, fundada en 2001, y UNASUR, formalmente establecida en 2008, fueron moldeadas por el fin de la bipolaridad, la intensificación de la globalización (económica), los temores recurrentes sobre la estabilidad del orden multilateral y la crítica en el países en desarrollo y poscomunistas del sistema de desarrollo económico y político (neo) liberal, es decir, características del nuevo regionalismo.<sup>30</sup> Las cuatro son organizaciones multipropósito, incluidos numerosos temas además de la seguridad. Sin embargo, con respecto a los problemas de seguridad, todos ellos están en gran medida centrados en el estado, en línea con la observación de Kacowicz y Press-Barnathan de que, “en el ámbito de la seguridad, la gobernanza regional todavía está abrumadoramente dominada por los estados e instrumentos estatales, como las organizaciones regionales”.<sup>31</sup> Comparten características de las organizaciones típicas del sur global: ninguna de ellas busca la integración en el sentido de establecer instituciones supranacionales a nivel regional y transferirles autoridad y soberanía; más bien, fomentan la cooperación (es decir, el ejercicio conjunto de la autoridad política basada en el estado en las instituciones intergubernamentales).<sup>32</sup>

<sup>29</sup> KACOWICZ, Arie M.; GALIA Press-Barnathan. Regional Security Governance. In BÖRZEL Tanja. RISSE Thomas, **The Oxford Handbook of Comparative Regionalism**, Oxford: Oxford University Press. p. 297–322 2016.

<sup>30</sup> SÖDERBAUM, Fredrik. Old, New, and Comparative Regionalism: The History and Scholarly Development of the Field. In BÖRZEL, Tanja A.; RISSE Thomas, **The Oxford Handbook of Comparative Regionalism**, Oxford: Oxford University Press, p. 16–37, 2016. SÖDERBAUM, Fredrik. **Rethinking Regionalism**. London; New York: Palgrave, 2016. Dentro del espacio postsoviético, seleccionamos la OCS en lugar de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC), ya que esta última en comparación con la OCS se caracteriza por carecer de su propia capacidad de actuación debido a la influencia institucional rusa dominante (ALLISON, Roy. Protective Integration and Security Policy Coordination: Comparing the SCO and CSTO. **Chinese Journal of International Politics** 11 (3): p. 297–338, 2018).

<sup>31</sup> (KACOWICZ, Arie M.; GALIA Press-Barnathan. Regional Security Governance. In BÖRZEL Tanja. RISSE Thomas, **The Oxford Handbook of Comparative Regionalism**, Oxford: Oxford University Press. p. 300 2016.). Con respecto a la gobernanza de seguridad, UNASUR y SCO por lo tanto, se desvían de la caracterización de Söderbaum del nuevo regionalismo como más multidimensional y pluralista, con una participación significativa de actores no estatales.

<sup>32</sup> Para esta distinción analítica, ver BÖRZEL, Tanja A. Theorizing Regionalism. Cooperation, Integration, and Governance. In BÖRZEL Tanja A.; RISSE, Thomas. **The Oxford Handbook of Comparative Regionalism**, Oxford: Oxford University Press, p. 41–63, 2016. BÖRZEL, Tanja A.; RISSE, Thomas. Introduction, In BÖRZEL, Tanja



Nuestro diseño de investigación apunta a una comparación interregional, estudiando los cambios de poder y sus efectos sobre la gobernanza de la seguridad primero dentro y luego a través de ambas regiones (en lugar de realizar una comparación pareada de OEA versus OSCE y UNASUR versus SCO). Este estudio puede clasificarse como una aplicación de estudios comparativos de área (ECA), un enfoque aún novedoso que promueve la idea de que las condiciones de contexto en dos o más regiones pueden abarcar similitudes y diferencias que afectan la operación de procesos más generales y sus mecanismos.<sup>33</sup> ECA destaca la conveniencia de la comparación interregional, donde la unidad de comparación es toda la región. En términos prácticos, ECA tiene la intención de agrupar el conocimiento de comunidades de estudio de áreas separadas que hasta ahora han trabajado a menudo en conceptos paralelos y desarrollados que se consideran específicos del área pero de hecho igualmente relevantes en diferentes entornos regionales.<sup>34</sup> Las comparaciones interregionales genuinas, como la que se persigue en este artículo, aún son escasas.<sup>35</sup>

Se supone que la influencia de los cambios de poder en la gobernanza de la seguridad es notable en tres aspectos: pueden ser un impulsor de la transformación de las viejas OR y la creación de nuevas OR; pueden conducir a cambios en las concepciones y prácticas de seguridad de estos OR y a la superposición de mandatos de las OR dentro de la misma región; y pueden influir en la forma en que los Estados manejan los mandatos de las OR superpuestos.

El examen de los sujetos impulsores de la fundación y transformación de OR revela si la fundación y la transformación de las OR están impulsadas principalmente por demandas para responder a los nuevos desafíos de seguridad; si reflejan la dinámica de poder entre las viejas superpotencias y las potencias emergentes; o si están motivados por afirmaciones para definir y delinear identidades regionales. Si los cambios de poder

---

A.; RISSE, Thomas, **The Oxford Handbook of Comparative Regionalism**, Oxford: Oxford University Press, 2016, p. 4–15. Cabe señalar que los documentos oficiales de RO como el Tratado Constitutivo de UNASUR no se adhiere necesariamente a las definiciones académicas. Por lo tanto, es bastante común que las oficinas regionales en el sur global declaren la “integración” como un objetivo sin llegar realmente más allá del nivel de cooperación intergubernamental.

<sup>33</sup> KÖLLNER, Patrick; RUDRA Sil, AHRAM, Ariel. *Comparative Area Studies. What It Is, What It Can Do*, In KÖLLNER, Patrick; RUDRA Sil, AHRAM, Ariel. **Comparative Area Studies. Methodological Rationales and Cross-Regional Applications**, New York: Oxford University Press, 2018, p.15-16.

<sup>34</sup> KÖLLNER, Patrick; RUDRA Sil, AHRAM, Ariel. *Comparative Area Studies. What It Is, What It Can Do*, In KÖLLNER, Patrick; RUDRA Sil, AHRAM, Ariel. **Comparative Area Studies. Methodological Rationales and Cross-Regional Applications**, New York: Oxford University Press, 2018, p.15-16. SOEST, Christian von; STROH Alexander. *Comparisons Across World Regions. Managing Conceptual, Methodological, and Practical Challenges*. In KÖLLNER, Patrick; RUDRA Sil, AHRAM, Ariel, **Comparative Area Studies. Methodological Rationales and Cross-Regional Applications**, New York: Oxford University Press, 2018, p. 66–84.

<sup>35</sup> SÖDERBAUM, Fredrik. *Old, New, and Comparative Regionalism: The History and Scholarly Development of the Field*. In BÖRZEL, Tanja A; RISSE Thomas, **The Oxford Handbook of Comparative Regionalism**, Oxford: Oxford University Press, p. 16–37, 2016. SÖDERBAUM, Fredrik. **Rethinking Regionalism**. London; New York: Palgrave, 2016.



son importantes, esperamos que los intereses de los Estados clave sean uno de los principales impulsores de la fundación y / o transformación de OR.

Las tres lentes explicativas están relacionadas con las principales teorías de las relaciones internacionales. Primero, las explicaciones en línea con las teorías institucionalistas se centran en la demanda de cooperación en seguridad. La base y la transformación de las OR están condicionadas por amenazas reales o percibidas de seguridad dentro o fuera de la región que requieren formas de gobierno nuevas o diferentes.<sup>36</sup> En segundo lugar, las explicaciones en línea con las teorías (neo) realistas destacan el papel de los Estados poderosos y las disputas de poder entre Estados influyentes o hegemónicos en una región.<sup>37</sup> De acuerdo con estos enfoques, el liderazgo hegemónico es el principal factor para la fundación y transformación de las OR.<sup>38</sup> Esto implicaría que las transformaciones de las viejas organizaciones sirven principalmente a los intereses de un Estado hegemónico y que la fundación de nuevas organizaciones está destinada a reforzar la demanda de influencia de los Estados emergentes. Tercero, las explicaciones en línea con los enfoques constructivistas se centran en la identidad regional.<sup>39</sup> Estas teorías asumen un sentido de comunidad o afinidad de ideas en la región. Los procesos de fundación y transformación de OR se caracterizan por la invocación de una narrativa de identidad particular y escepticismo hacia las OR antiguas y preexistentes.

#### 4. CONCEPTOS Y PRÁCTICAS DE SEGURIDAD

La identificación de las concepciones y prácticas de seguridad permite detectar similitudes y diferencias entre varias organizaciones que gobiernan el mismo espacio. También da indicaciones sobre si la nueva OR desafía o incluso desplaza su antecedente en cualquier campo de gobierno sobre seguridad, o si tienen esferas de actividad distintas. Asumimos que los cambios de poder están en juego cuando una nueva organización no solo tiene como objetivo proporcionar mejores respuestas a los desafíos de seguridad existentes, sino también hacerlo bajo un liderazgo diferente y/o involucrando a un conjunto diferente de socios de cooperación.

<sup>36</sup> Véase, por ejemplo, WALLANDER, Celeste A.; KEOHANE, Robert O. Risk, Threat, and Security Institutions. In HAFENDORN, Helga; WALLANDER, Celeste A.; KEOHANE, Robert O. **Imperfect Unions. Security Institutions over Time and Space**, Oxford: Oxford University Press, 1999, p. 21–47.

<sup>37</sup> Véase, por ejemplo MATTI, Walter. **The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond**. New York: Cambridge University Press, 1999.

<sup>38</sup> Para los factores de demanda y oferta en la gobernanza regional véase, por ejemplo, BÖRZEL, Tanja A; VAN HÜLLEN, Vera. Towards a Global Script? Governance Transfer By Regional Organizations. In BÖRZEL, Tanja A; VAN HÜLLEN, Vera. **Governance Transfer by Regional Organizations. Patching Together a Global Script**, p. 3–21.

<sup>39</sup> Véase, por ejemplo, ADLER, Emanuel; BARNETT, Michael, Security Communities. Cambridge: Cambridge University Press. Checkel, Jeffrey T. 2016. "Regional Identities and Communities." In TANJA A. Börzel; RISSE Thomas **The Oxford Handbook of Comparative Regionalism**, Oxford: Oxford University Press, 1998, p. 559–78.



Siguiendo a Aris y Wenger, las concepciones de seguridad en las OR abordan las normas centrales de la organización, como los objetivos de seguridad establecidos, la definición de amenazas de seguridad, la priorización de diferentes amenazas de seguridad y si el enfoque es predominantemente tradicional o no tradicional en naturaleza.<sup>40</sup> Las prácticas de seguridad denotan la forma en que las OR traducen sus conceptos de seguridad en acción: su especificación y concreción, así como su implementación activa a través de diversos mecanismos e instrumentos (como el monitoreo, la gestión pacífica de conflictos o la aplicación).<sup>41</sup>

Las instituciones de seguridad abordan los desafíos interestatales e intraestatales. Con respecto a la gobernanza de las relaciones interestatales, se pueden distinguir tres tipos de conceptos y prácticas<sup>42</sup>: (1) Los acuerdos de defensa colectiva emprenden la disuasión y la defensa contra las amenazas de actores y/o procesos extra regionales. Esto puede incluir amenazas no tradicionales que trascienden la región, como las redes terroristas mundiales o la proliferación de armas nucleares, biológicas y químicas. (2) Las disposiciones de seguridad colectiva mantienen el orden entre los estados miembros, contienen e integran a los posibles agresores en el sistema de normas y reglas de la organización, y castigan el incumplimiento. (3) La seguridad cooperativa denota esfuerzos para mitigar las rivalidades y la desconfianza entre los miembros a través de medios no coercitivos, como las medidas de fomento de la confianza.

Las cuestiones intraestatales son el campo más controvertido de la gobernanza sobre seguridad debido al principio de no intervención en los asuntos internos. Los mecanismos de respuesta institucionalizados a estos desafíos son, por lo tanto, un desarrollo más reciente en la gobernanza regional. Las concepciones y prácticas de gestión y resolución de conflictos intraestatales (4) están destinadas a manejar conflictos intraestatales. A su vez, las concepciones y prácticas de (5) promoción y protección de la democracia han ganado importancia como un medio para que las OR mitiguen los desafíos a la estabilidad política de sus Estados partes. Finalmente, los desafíos de seguridad actuales no se limitan a los conflictos y crisis tradicionales interestatales e intraestatales. Por lo tanto, muchas oficinas de campo se involucran en (6) gestión de seguridad para enfrentar amenazas de seguridad no tradicionales y domésticas, es decir, problemas de origen doméstico que cruzan la frontera hacia estados vecinos, como el

<sup>40</sup> STEPHEN, Aris; WENGER, Andreas. **Organisations and Security: Conceptions and Practices**. Abingdon: Routledge, 2014.

<sup>41</sup> STEPHEN, Aris; WENGER, Andreas. **Organisations and Security: Conceptions and Practices**. Abingdon: Routledge, 2014. Obviamente, hay otras características institucionales que podrían usarse para comparar organizaciones de seguridad. Por ejemplo, de acuerdo con Kirchner y Domínguez (2011a, 8), se puede distinguir entre la creación de instituciones por un lado, y las actividades concretas de gestión de conflictos por el otro, así como entre instrumentos persuasivos y coercitivos.

<sup>42</sup> WALLANDER, Celeste A.; KEOHANE, Robert O. Risk, Threat, and Security Institutions. In HAFENDORN, Helga; WALLANDER, Celeste A.; KEOHANE, Robert O. **Imperfect Unions. Security Institutions over Time and Space**, Oxford: Oxford University Press, 1999, p. 21–47.



crimen organizado, el tráfico de drogas, la migración ilegal, el derrame de inestabilidad doméstica, flujos de refugiados no controlados, degradación ambiental y pandemias.

#### 4.1. REGIONALISMO SUPERPUESTO

La fundación de nuevas organizaciones regionales junto con las preexistentes conduce a una superposición de miembros, pero también con respecto a las concepciones y prácticas de seguridad. La forma en que los Estados miembros manejan el regionalismo superpuesto y las relaciones inter organizacionales resultantes son la tercera esfera donde el impacto de los cambios de poder en la gobernanza de la seguridad regional se vuelve potencialmente visible. Los cambios de poder evidentemente juegan un papel importante si las luchas por esferas de influencia se llevan a cabo dentro y entre las oficinas regionales.

Investigaciones recientes sobre regionalismo superpuesto indican que este fenómeno podría precipitar varias consecuencias para la gobernanza regional.<sup>43</sup> Una consecuencia concierne a las estrategias interinstitucionales de los Estados miembros: cómo se comportan dentro de las instituciones superpuestas y cómo interpretan las normas de las diferentes organizaciones. Con respecto al comportamiento, las membresías superpuestas en varias oficinas regionales brindan a los Estados oportunidades para participar en el foro (es decir, la selección estratégica caso por caso del lugar apropiado para obtener el resultado más deseable). A su vez, el cambio de régimen es una tendencia más permanente de trasladar las negociaciones a una institución multilateral alternativa con un mandato y reglas de decisión más favorables.<sup>44</sup> Con respecto a la interpretación de las normas, la existencia de organizaciones superpuestas erosiona la claridad de las obligaciones legales y crea una ambigüedad estratégica con respecto a la interpretación de cualquier acuerdo único.<sup>45</sup> Los Estados pueden explotar esta ambigüedad para jugar en el campo de las OR en los que participan uno contra el otro, evitando así costosos compromisos. Además, las nuevas instituciones a menudo apuntan a minimizar la influencia de las viejas instituciones para proteger a sus miembros del dominio, el abandono o el abuso por parte de actores más poderosos. Los estados

<sup>43</sup> RUSSO, Alessandra; GAWRICH, Andrea. Overlap with Contestation? Comparing Norms and Policies of Regional Organizations in the Post-Soviet Space. **Central Asian Survey** 36 (3): p. 331–52, 2017. WEIFFEN, Brigitte. "Institutional Overlap and Responses to Political Crises in South America." In MARCIAL A.G.; SUAREZ, Rafael A. DUARTE Villa; BRIGITTE Weiffen, **Power Dynamics and Regional Security in Latin America**, 2018, p. 173–97. Basingstoke: Palgrave Macmillan. NOLTE, Detlef. Costs and Benefits of Overlapping Regional Organizations in Latin America: The Case of the OAS and UNASUR. **Latin American Politics and Society**, 60 (1), p. 128–53, 2018.

<sup>44</sup> BUSCH, Marc L. Overlapping Institutions, Forum Shopping, and Dispute Settlement in International Trade, **International Organization**, 61 (4) p. 735–61, 2007. MORSE, Julia C.; KEOHANE Robert O. Contested Multilateralism. **Review of International Organizations** 9 (4) p. 385–412, 2014.

<sup>45</sup> GÓMEZ Mera, Laura. International Regime Complexity and Regional Governance: Evidence from the Americas. **Global Governance**, 21 (1), p. 19–42, 2015.



miembros crean nuevas normas específicas de contexto que pueden cuestionar y subvertir las normas de la institución preexistente, creando inconsistencias estratégicas.<sup>46</sup> La forma en que los Estados miembros se comportan dentro de las OR superpuestas tiene implicaciones para las relaciones inter organizacionales. Las organizaciones internacionales pueden cooperar o competir entre sí en un determinado dominio de políticas en un determinado momento. Desde una perspectiva racionalista, la cooperación entre organizaciones es más probable en espacios políticos densos, caracterizados por una alta interdependencia.<sup>47</sup> Sin embargo, la cooperación puede verse afectada cuando se están produciendo cambios de poder. El esfuerzo de una nueva organización por la autonomía, la visibilidad y la reputación a menudo conduce a la competencia contra una organización antigua. En este caso, los cambios de poder encuentran su expresión en las relaciones competitivas inter organizacionales.

#### 4.2. ORGANIZACIONES REGIONALES DE SEGURIDAD EN EL ESPACIO POSTSOVIÉTICO: OSCE Y SCO CONDUCTORES

A pesar de las constantes confrontaciones y el antagonismo entre la OTAN y el Pacto de Varsovia, tras la crisis de los misiles cubanos, los dos bloques de la Guerra Fría bajo el liderazgo de Estados Unidos y la Unión Soviética siguieron una política de distensión. El Acta Final de Helsinki de 1975 fundó el antecesor de la OSCE de hoy, la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), y formuló su objetivo de establecer un diálogo de seguridad institucionalizado.<sup>48</sup> La creación de la CSCE podría explicarse principalmente por la demanda de reducir el riesgo de una confrontación militar durante la Guerra Fría.

Durante la primera mitad de la década de 1990, las amenazas de seguridad reales y percibidas resultantes de las guerras de los Balcanes y la disolución de la Unión Soviética crearon la necesidad de una resolución funcional de problemas y de una revisión de la arquitectura de seguridad europea, desencadenando el evo de la CSCE. La integración en la Organización permanente para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) en 1994/1995.<sup>49</sup> En ese momento, las mejores relaciones entre los países

<sup>46</sup> RAUSTIALA, Kal; DAVID G. Victor. The Regime Complex for Plant Genetic Resources, *International Organization* 58 (2), 2004, p. 298.

<sup>47</sup> KEOHANE, Robert O. *After Hegemony: Co-operation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press, 1984. BIERMANN, Rafael; JOACHIM A. Koops. *Palgrave Handbook of Inter-Organizational Relations in World Politics*. London: Palgrave Macmillan, 2017.

<sup>48</sup> TUDYKA, Kurt P. *Die OSZE - Besorgt um Europas Sicherheit. Kooperation statt Konfrontation*. Hamburg, Germany: Merus Verlag, 2007. IBRYAMOVA, Nuray. The OSCE as a Regional Security Actor. A Security Governance Perspective. In KIRCHNER Emil J.; DOMÍNGUEZ, Roberto, *The Security Governance of Regional Organizations*, London; New York: Routledge, 2011, p. 79–104. JAWAD, Pamela. OSZE, InKatja FREISTEIN y Julia Leininger *Handbuch Internationale Organisationen. Theoretische Grundlagen und Akteure*, editado por, 199–208. München, Germany: Oldenbourg, 2012.

<sup>49</sup> La OSCE consta de cincuenta y siete estados participantes en América del Norte, Europa y Asia.



occidentales y Rusia bajo el presidente Yeltsin crearon una oportunidad única. A pesar de los desacuerdos ocasionales sobre la dimensión de seguridad político-militar de la OSCE, Rusia, Estados Unidos y los países europeos; cooperaron para fortalecer su dimensión humana orientada a la democracia.<sup>50</sup> En consecuencia, la transformación de la organización fue impulsada por factores funcionales de demanda, como la disolución de la Unión Soviética y la gestión de conflictos de los Balcanes, y por factores relacionados con la identidad, lo que es más importante, el objetivo de unir a toda Europa, incluida Rusia, en el base de normas comunes.

La Organización de Cooperación de Shanghai (OCS), creada en 2001, tiene sus raíces en intentos anteriores de China, Rusia y los Estados de Asia Central (Kazajstán, Kirguistán y Tayikistán) para resolver sus problemas fronterizos no resueltos después de la disolución de la Unión Soviética. Esos Estados, que más tarde se conocieron como los “Cinco de Shanghai”, firmaron dos documentos: el Acuerdo de Shanghai sobre el fomento de la confianza en el campo militar en el área fronteriza (1996) y el Acuerdo sobre la reducción mutua de las fuerzas militares en las áreas fronterizas (1997); esto allanó el camino para establecer una plataforma informal que explore la creación de confianza y otras áreas para la cooperación potencial, y para crear eventualmente la OCS.<sup>51</sup> La OCS se convirtió en un canal para las ambiciones de Beijing de fortalecer su influencia y reputación en Asia Central, sin ignorar los intereses rusos, y al mismo tiempo facilitó el intercambio entre los Estados partes sobre sus crecientes preocupaciones sobre la inestabilidad en la región en general. La ansiedad se asoció principalmente con grupos extremistas islámicos, ataques terroristas e insurgencias separatistas en Asia Central postsoviética (especialmente Uzbekistán), Rusia (Chechenia) y la provincia china de Xinjian, así como la Guerra Civil de Tayikistán. 1992-1997.<sup>52</sup> La base de la OCS fue impulsada por factores de demanda relacionados con esas amenazas domésticas y transnacionales no tradicionales contra la seguridad. Además, algunos factores desempeñaron un papel importante: la OCS no solo sirvió como foro tanto para Rusia como para China para acomodar sus crecientes intereses en la región, sino también para cooperar en su objetivo común de equilibrar la influencia de los Estados Unidos en Asia Central y para proteger las normas de soberanía, no intervención e integridad territorial.

---

<sup>50</sup> TUDYKA, Kurt P. The Attitude of Participating States Toward the OSCE. In INSTITUTE FOR PEACE RESEARCH AND SECURITY POLICY (IFSH), **OSCE Yearbook**, Baden-Baden: Nomos. 1996, p. 79–86.

<sup>51</sup> DOUHAN, Alena F. Evolution, Status, and Main Fields of Activity of SCO. In ROZANOV, Anatoliy. **The Shanghai Cooperation Organisation and Central Asia's Security Challenges**, 2013, p. 5–14. Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF). En el momento de su fundación, SCO incluía los “Shanghai Five” más Uzbekistán. En junio de 2017, India y Pakistán se unieron a la organización.

<sup>52</sup> STEPHEN, Aris. Shanghai Cooperation Organization. *International Peace Institute*. 2013. Acceso el 6 de Diciembre de 2019. [https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/publications/ipi\\_e\\_pub\\_shanghai\\_cooperation.pdf](https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/publications/ipi_e_pub_shanghai_cooperation.pdf).



A su vez, su mayor desarrollo se distinguió por una reorientación hacia la estabilidad del régimen. Frente a las “revoluciones de color” de la década de 2000 en Georgia, Ucrania y Kirguistán, y la “Primavera Árabe” en 2011, la OCS se convirtió en una herramienta para que los Estados partes aseguren el apoyo mutuo de los líderes políticos, junto con prevenir y contrarrestar cambios bruscos de régimen.<sup>53</sup> Esto aumentó un elemento de afinidad ideológica con la organización y, por lo tanto, el desarrollo posterior de la OCS podría considerarse impulsado por factores relacionados con la identidad.

## 5. CONCEPCIONES Y PRÁCTICAS

El ímpetu para crear la CSCE fue la contención de una posible agresión entre sus miembros. Si bien esto lo convierte en un foro de seguridad colectiva por definición, nunca desarrolló capacidades de aplicación; su fortaleza reside en el desarrollo de medios no coercitivos de prevención de conflictos, como las medidas de fomento de la confianza. Los Estados partes buscaron explícitamente discutir la seguridad fuera de los límites de las alianzas militares (OTAN y el Pacto de Varsovia) y siguieron un enfoque de “seguridad integral”, que conecta los aspectos de seguridad político-militar con las dimensiones económicas, ambientales y humanas.<sup>54</sup> Después de la Guerra Fría, la Carta de París para una Nueva Europa reiteró el enfoque integral de seguridad, así como la importancia de las medidas de fomento de la confianza como base para una nueva fase de seguridad cooperativa y también sentó las bases conceptuales para las actividades de promoción de la democracia.<sup>55</sup> Posteriormente, la OSCE amplió sus actividades a las áreas de gestión y resolución de conflictos, así como a la gestión de la seguridad.

Se tomaron varias medidas después de 1990 para fortalecer la dimensión político-militar de la CSCE/OSCE. El Documento de Viena, adoptado en 1990 y revisado en varias ocasiones<sup>56</sup>, mejoró la creación de confianza y la cooperación en el campo del control de armas. Antes de la anexión rusa de la península de Crimea, era un mecanismo significativo de transparencia militar. El Tratado de 1992 sobre las Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (CFE), aunque no es un tratado de la OSCE per se, se integró

<sup>53</sup> CONTESSI, Nicola P. China, Russia, and the Leadership of the SCO: A Tacit Deal Scenario. **China and Eurasia Forum Quarterly** 8 (4), p. 101–23, 2010. HAAS, Marcel. Russian-Chinese Security Relations. *Moscow's Threat from the East?*, The Hague: Netherlands Institute of International Relations Clingendael, 2013. Acceso el 6 de Diciembre de 2019. [https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/20130327\\_rc\\_securityrelations.pdf](https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/20130327_rc_securityrelations.pdf).

<sup>54</sup> GAWRICH, Andrea. Emerging from the Shadows - The Crisis in Ukraine and the OSCE's Contribution to the European Security Architecture. **Die Friedens-Warte. Journal of International Peace and Organization** 89 (1–2), p. 59–80, 2014.

<sup>55</sup> CSCE. Charter of Paris for a New Europe. Paris: Organization for Security and Co-operation in Europe, 1990. Última modificación en 21 de Noviembre de 1990. Acceso el 10 de enero de 2020. <https://www.osce.org/mc/39516>.

<sup>56</sup> OSCE. **Vienna Document 2011 on Confidence- and Security-Building Measures**. Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa, 2011. Última modificación en 30 de Noviembre de 2011. Acceso el 10 de enero de 2020. <https://www.osce.org/fsc/86597>.



en las estructuras de diálogo de seguridad de la OSCE y fue una piedra angular de la cooperación Este-Oeste antes de que Rusia dejara de participar en 2007.<sup>57</sup> En 1994, la CSCE adoptó el Código de conducta sobre aspectos político-militares de seguridad, que se consideró “fructífero” para informar y debatir cuestiones militares entre los miembros de la OSCE.<sup>58</sup> Sin embargo, las demandas del Código de “respeto a la igualdad soberana de los demás”<sup>59</sup> fueron violadas por Rusia en su anexión de Crimea y la guerra no declarada en el este de Ucrania.

Después de la experiencia de la guerra de Kosovo, la OSCE propuso sin éxito una serie de iniciativas para mejorar sus concepciones de seguridad. La Carta de la Seguridad Europea adoptada en la Cumbre de Estambul de 1999 nunca ganó importancia sustancial debido a la falta de interés de los Estados Unidos y Rusia.<sup>60</sup> El Proceso de Corfú, introducido en 2008 en el contexto de la guerra ruso-georgiana, ilustró que la OSCE ya no podía cerrar la brecha entre Oriente y Occidente.<sup>61</sup> Más tarde, en 2010, el Marco de Acción de Astana no pudo adoptarse debido al disenso entre los estados miembros de la OSCE<sup>62</sup>. A pesar de las contribuciones de la OSCE a la seguridad cooperativa entre las potencias orientales y occidentales, ya no era adecuado para abordar adecuadamente problema de equilibrio de poder subyacente.

Los conceptos y prácticas de seguridad más visibles de la OSCE comprenden la gestión de conflictos interestatales e intraestatales, así como un énfasis en la democracia, el estado de derecho y los derechos humanos. Sus actividades en la gestión de conflictos son evidentes en sus misiones sobre el terreno, que gozan de una legitimidad internacional sustancial, en particular tras el despliegue de misiones en Bosnia y Herzegovina (desde 1995) y Kosovo (desde 1999). Sin embargo, sus numerosas iniciativas para perseguir la gestión y resolución de conflictos en los Balcanes y partes de Europa del Este simplemente contenían conflictos o evitaban la escalada de conflictos

<sup>57</sup> ZELLNER, Wolfgang. Die EU und die OSZE. In WERNER Weidenfeld; WESSELS, Wolfgang. **Jahrbuch der Europäischen Integration**, Baden-Baden: Nomos, 2013 p. 513–16.

<sup>58</sup> LAMBERT, Alexandre, Implementation of Democratic Control of Armed Forces in the OSCE Region: Lessons from the OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security. **Occasional Papers**, 11. Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2006.

<sup>59</sup> CSCE. **Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security. Budapest: Organization for Security and Co-operation in Europe**. Última modificación en 3 de Diciembre 1994. Acceso el 12 de febrero de 2020. <https://www.osce.org/fsc/41355>.

<sup>60</sup> GHEBALI, Victor-Yves. **The Contribution of the Istanbul Document 1999 to European Security and Co-operation**. In Institute for Peace Research and Security Policy, **OSCE Yearbook 2000**, Baden-Baden, Germany: Nomos. 2001. p. 289–305.

<sup>61</sup> SAIVETZ, Carol. The Ties that Bind? Russia's Evolving Re- lations with Its Neighbors. **Communist and Post-Communist Studies**. 45 (3–4), p. 401–12. 2012.

<sup>62</sup> ZELLNER, Wolfgang. The 2010 OSCE Astana Summit: An Initial Assessment. In Institute for Peace Research and Security Policy (IFSH), **OSCE Yearbook 2010**, 2011, p. 23–30. Baden-Baden: Nomos. En cambio, se adoptó un documento limitado, la “Declaración Conmemorativa de Astana hacia una Comunidad de Seguridad”, que no proporcionaba un programa de trabajo detallado, sino que tenía como objetivo establecer normas para una futura comunidad de seguridad a nivel declaratorio.



congelados, pero no lograban ningún tipo de resolución. En lo que respecta al espacio postsoviético, la OSCE es un facilitador activo de las negociaciones internacionales sobre los conflictos en Transnistria, Abjasia, Osetia del Sur y Nagorno-Karabaj. Además, la OSCE tuvo cierta influencia en Asia Central al contribuir al proceso de paz tayiko a fines de la década de 1990 y al monitorear la crisis de Kirguistán en 2010. Debido a su toma de decisiones basada en el consenso, la OSCE se paralizó cada vez más después del deterioro de las relaciones entre Rusia y los estados miembros de la OTAN después de la guerra ruso-georgiana en 2008.<sup>63</sup> Más recientemente, la OSCE recuperó su importancia a través de sus esfuerzos de gestión de conflictos en Ucrania. Aunque la OSCE no puede proporcionar seguridad colectiva, ha contribuido a la contención de conflictos al facilitar las negociaciones de los Acuerdos de Minsk y desplegar misiones de monitoreo en Ucrania.<sup>64</sup>

En el área de promoción y protección de la democracia, las estrategias de vigilancia de la OSCE con respecto a la libertad de los medios de comunicación, la protección de las minorías, las elecciones libres y justas y la libertad de reunión apuntan a prevenir las crisis internas. Además, la OSCE lleva a cabo algunas actividades en el campo de la lucha contra los delitos y el terrorismo transfronterizos, por lo que participa en la gestión de la seguridad. Basado en un Marco Antiterrorista adoptado en 2012, la OSCE estableció pautas de cooperación (por ejemplo, en el campo de la guerra de información, seguridad de Internet y seguridad de documentos de viaje).<sup>65</sup>

El principal objetivo de la OCS es la seguridad, aunque señala que la cooperación económica es fundamental para el fomento de la confianza y la estabilidad en la región. Las concepciones y prácticas de seguridad de la OCS se centran principalmente en la gestión de la seguridad y la seguridad cooperativa. Con respecto a lo primero, su agenda de seguridad se centra en combatir los “tres males”, “terrorismo, separatismo y extremismo en todas sus manifestaciones”, así como “luchar contra el narcotráfico, el tráfico de armas ilícitas, otros tipos de actividades delictivas de un carácter transnacional, y también la migración ilegal”.<sup>66</sup> Entre los principios clave de la organización se

<sup>63</sup> JAWAD, Pamela. OSZE, InKatja FREISTEIN y Julia Leininger. **Handbuch Internationale Organisationen. Theoretische Grundlagen und Akteure**, editado por, 199–208. München, Germany: Oldenbourg. 2012.

<sup>64</sup> GAWRICH, Andrea. Emerging from the Shadows - The Crisis in Ukraine and the OSCE's Contribution to the European Security Architecture. **Die Friedens-Warte. Journal of International Peace and Organization** 89 (1–2), p. 59–80, 2014.

<sup>65</sup> UHRIG, Reinhard; HILLER, Ben; OSCE Action Against Terrorism. Consolidation, Continuity, and Future Focus.” InInstitute for Peace Research and Security Policy (IFSH), **OSCE-Yearbook 2013**, Baden-Baden: Nomos, p. 187–99, 2014.

<sup>66</sup> SCO. Charter of the Shanghai Cooperation Organization. Shanghai Cooperation Organization, 2002. Última modificación en 7 de Junio de 2002. Acceso el 8 de febrero de 2020. <http://eng.sectsc.org/load/203013/>, art. 1. También ver ALLISON, Roy. Regionalism, Regional Structures, and Security Management in Central Asia. **International Affairs** 80 (3), p. 463–83, 2004.



encuentran el respeto por la soberanía y la no interferencia de sus Estados parte en los asuntos internos, también conocido como el “espíritu de Shanghai”.<sup>67</sup>

Esto acomoda el principio de reconocimiento mutuo para reconocer recíprocamente un acto de terrorismo, separatismo y extremismo, independientemente de si la legislación de los estados miembros de la OCS incluye un acto correspondiente en la misma categoría de crímenes.<sup>68</sup>

Si bien la OCS sigue siendo una plataforma en gran parte consultiva con su secretaría débil y la toma de decisiones basada en el consenso, creó un nuevo organismo en 2004 para fomentar la implementación de su agenda de seguridad: la Estructura Antiterrorista Regional (*Regional Antiterrorist Structure*. RATS, por sus siglas en inglés).<sup>69</sup> La RATS coordina las actividades de los Estados miembros en la lucha contra el terrorismo, el separatismo, el extremismo y la delincuencia transnacional (por ejemplo, el tráfico de drogas). Recopila y actualiza una base de datos de actores terroristas, separatistas y extremistas en toda la región y sirve como un centro para compartir inteligencia.<sup>70</sup>

Con respecto a la seguridad cooperativa, la OCS puede entenderse como una “alianza táctica”, cuyos objetivos a largo plazo no están completamente claros. Por un lado, la organización ha mitigado la competencia entre Rusia y China,<sup>71</sup> y su propia naturaleza y desarrollo se basan en un intento de establecer una plataforma regional para el fomento de la confianza. Además de proporcionar un espacio para el diálogo sobre iniciativas económicas conjuntas, la OCS ha realizado ejercicios militares regulares (anuales o semestrales) conocidos como “misiones de paz” desde 2007. Las fuerzas chinas y rusas generalmente dominan las maniobras, con una considerable participación de tropas de Kazajstán.<sup>72</sup> Los Estados miembros nunca han desplegado una misión de paz conjunta real, y las diferentes escalas e intervalos de las maniobras sugieren que las capacidades militares conjuntas son un objetivo distante de la OCS. Más bien, los ejercicios pretenden demostrar que están preparados para una acción común en respuesta a una posible crisis de seguridad. Al mismo tiempo, sirven como un medio de fomento de la

<sup>67</sup> ZHONGWEI, Lu. **The Evolution of the Geo-Strategic Structure in Eurasia**. Beijing: Current Affairs Press, 2002.

<sup>68</sup> **HUMAN RIGHTS IN CHINA**. Counter-Terrorism and Human Rights. The Impact of the Shanghai Cooperation Organization. *A Human Rights in China Whitepaper*. New York: Human Rights in China (HRIC), 2011. [http://www.hrichina.org/sites/default/files/publication\\_pdfs/2011-hric-sco-whitepaper-full.pdf](http://www.hrichina.org/sites/default/files/publication_pdfs/2011-hric-sco-whitepaper-full.pdf). 74

<sup>69</sup> DOUHAN, Alena F. Evolution, Status, and Main Fields of Activity of SCO. In ROZANOV, Anatoliy. **The Shanghai Cooperation Organisation and Central Asia's Security Challenges**, 2013, p. 5–14.

<sup>70</sup> STEPHEN, Aris. Shanghai Cooperation Organization. *International Peace Institute*. 2013. Acceso el 6 de Diciembre de 2019. [https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/publications/ipi\\_e\\_pub\\_shanghai\\_cooperation.pdf](https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/publications/ipi_e_pub_shanghai_cooperation.pdf).

<sup>71</sup> KUSHKUMBAYEV, Sanat. The Shanghai Cooperation Organization: Its Potential Influence on Regional Security in Central Asia. **Voices From Central Asia** No. 10., 2013. Última modificación en 6 de Marzo de 2013. Acceso en 9 de febrero de 2020. <http://centralasiaprogram.org/archives/7565>.

<sup>72</sup> La participación de las tropas de Tayikistán y Kirguistán suele ser limitada, mientras que Uzbekistán opta principalmente por los ejercicios militares conjuntos.



confianza entre los estados miembros y sus estructuras militares.<sup>73</sup> Por otro lado, las expectativas de Rusia y China han comenzado a divergir desde el comienzo de la crisis y la guerra en el este de Ucrania. Si bien Rusia percibe a la OCS principalmente como un régimen de seguridad, desde una perspectiva china, debería ser más activa en asuntos económicos, comerciales y otros asuntos no militares.<sup>74</sup>

### 5.1. REGIONALISMO SUPERPUESTO

La naturaleza de la superposición entre las dos organizaciones en el espacio postsoviético es distinta de la región. Primero, Rusia es uno de los miembros clave tanto de la OSCE como de la OCS. Como sucesora de la superpotencia soviética, cuya participación fue esencial en la creación de la CSCE, la Federación de Rusia es potencia que todavía establece la agenda en la organización. Sin embargo, en los últimos años su principal poder ha sido vetar las decisiones de consenso. Simultáneamente, es uno de los actores dominantes en la nueva organización regional iniciada por Beijing y utiliza activamente la OCS para canalizar sus intereses de seguridad en Asia Central y encontrar puntos en común con China como una potencia en ascenso y una nueva potencia hegemónica.

En segundo lugar, las concepciones y prácticas de seguridad de la OSCE y la OCS no son de ningún modo idénticas. Las concepciones y prácticas de la OSCE incluyen la seguridad colectiva (aunque en la práctica la organización solo puede proporcionar seguridad cooperativa), la gestión de conflictos y la promoción y protección de la democracia. La OCS, a su vez, tiene un fuerte enfoque en las amenazas de seguridad transnacionales (gestión de seguridad) y aplica una variedad de medidas de fomento de la confianza entre sus Estados miembros (seguridad cooperativa). Tercero, a pesar de su superposición en la membresía, ambas oficinas regionales difieren fundamentalmente en sus centros de poder. La OSCE está dominada por Occidente, con la UE y los Estados Unidos como las potencias más influyentes, mientras que la influencia de Rusia se limita al papel del veto. A su vez, la OCS se centra claramente en "Eurasia". Debido a estos diferentes perfiles, las estrategias estatales como la compra de foros o el cambio de régimen no son muy relevantes, y no hay competencia ni cooperación significativa entre las dos organizaciones. Sin embargo, las colisiones entre el enfoque de seguridad integral de la OSCE y los diferentes énfasis establecidos por el SCO podrían equivaler a una inconsistencia estratégica. De hecho, la OCS es a veces considerada como un

<sup>73</sup> ROZANOV, Anatoliy A., **The Shanghai Cooperation Organisation and Central Asia's Security Challenges**. Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2013.

<sup>74</sup> LANTEIGNE, Marc. Russia, China, and the Shanghai Cooperation Organization: Diverging Security Interests and the 'Crimea Effect'. In BLAKKISRUUD, Helge; WILSON Rowe, Elana, **Russia's Turn to the East. Domestic Policymaking and Regional Cooperation**, London: Palgrave Macmillan, p. 119–38, 2013.



“spoiler” de la agenda normativa de la OSCE en el espacio postsoviético, centrada en la promoción de la democracia y los derechos humanos.<sup>75</sup>

## 5.2. ORGANIZACIONES REGIONALES DE SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA: OEA Y UNASUR CONDUCTORES

La experiencia de la Segunda Guerra Mundial preparó el escenario para un marco de seguridad regional en las Américas, bajo el liderazgo de los Estados Unidos, para poder defenderse colectivamente contra las amenazas externas. Además, según lo evidenciado por la guerra entre Perú y Ecuador en 1941, era necesario crear mecanismos para la solución pacífica de disputas entre Estados para abordar numerosos problemas fronterizos no resueltos en la región. La firma de la Carta de la OEA en 1948 fue claramente impulsada por factores de demanda. Sin embargo, los factores de oferta también fueron relevantes, especialmente el papel hegemónico de los Estados Unidos, pero también el deseo correspondiente de los Estados latinoamericanos de restringir cualquier ejercicio de poder hegemónico al vincular a los Estados Unidos a una OR común.<sup>76</sup> Después de un deshielo de las tensiones de guerra y la ola de democratización en la región, los factores de demanda jugaron un papel sostenido mientras la OEA se enfrentaba a la tarea de formular un nuevo concepto de seguridad. La década de 1990 también fue un período de afinidad ideológica en el sentido de que los Estados miembros de la OEA se adhirieron unánimemente a la democracia representativa y construyeron mecanismos regionales para promoverla y protegerla.

Creada en 2008, UNASUR se concentró exclusivamente en América del Sur, cubriendo diversas áreas temáticas por medio de sus consejos ministeriales y sectoriales.<sup>77</sup> Para efectos de este artículo, nos centraremos principalmente en el Consejo de Defensa de América del Sur (COSUDE), uno de los consejos creados dentro de UNASUR y hasta ahora la única institución sudamericana con un mandato claro en seguridad. La mayoría de los países sudamericanos consideran que Estados Unidos es una amenaza potencial para los intereses de seguridad nacional, y UNASUR podría interpretarse como una

---

<sup>75</sup> AXYONOVA, Vera. From a Security Community to a Post-Ukraine Uncertainty: Security Actors and Security Perceptions in Kazakhstan and Belarus. **Carnegie Endowment for International Peace Policy Paper**, 2014. Acceso en 1 de febrero de 2020. [http://www.europeanleadershipnetwork.org/hurford-fellowship-papers\\_3746.html](http://www.europeanleadershipnetwork.org/hurford-fellowship-papers_3746.html).

<sup>76</sup> Además de la seguridad, la Carta de la OEA identificó la democracia, los derechos humanos y el desarrollo como elementos principales del mandato de la organización. Sin embargo, más de la mitad de los propósitos esenciales enumerados en el Artículo 2 de la Carta de la OEA caen en el área de seguridad, defensa y gestión de conflictos. Actualmente, los treinta y cinco estados independientes del hemisferio occidental son miembros de la OEA.

<sup>77</sup> Los doce Estados independientes de América del Sur, incluidos Guyana y Surinam, son miembros fundadores de UNASUR. En abril de 2018, seis de esos países suspendieron su participación debido a la prolongada lucha por la elección de un nuevo secretario general. Al momento de escribir, el futuro de la organización es incierto. Por lo tanto, este análisis se centra en el período 2008-2019.



estrategia de equilibrio para frenar la influencia de Estados Unidos. Brasil demostró ser integral en la creación de UNASUR, ya que convocó la primera cumbre de presidentes de América del Sur en 2000 y fue la fuerza impulsora detrás de la evolución hacia UNASUR. La organización proporcionó a Brasil los medios para ejercer su liderazgo en América del Sur y, por lo tanto, es una empresa impulsada por la oferta para promover los intereses del país dentro de su vecindario geográfico.<sup>78</sup> Los factores relacionados con la identidad desempeñaron un papel significativamente mayor que los factores de demanda para la creación de la COSUDE, ya que no respondió a ningún nuevo desafío de seguridad en particular. Más bien, reflejaba la impresión de que la OEA era una organización obsoleta, así como el interés de los gobiernos sudamericanos en desarrollar una agenda de defensa regional alternativa con garantías paralelas de autonomía y una auto organización de defensa.<sup>79</sup> La COSUDE está destinada a consolidar América del Sur como una zona de paz y contribuir a una identidad de defensa sudamericana.<sup>80</sup>

## 6. CONCEPCIONES Y PRÁCTICAS

La OEA se definió a sí misma como un sistema de seguridad colectiva y creó mecanismos para la solución de controversias en su Carta<sup>81</sup> y el Tratado Americano de Asentamiento del Pacífico, o Pacto de Bogotá, firmado junto con la Carta en 1948; y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (Tratado de Río) de 1947, contaron con un componente de defensa colectiva para responder a la agresión militar desde fuera de la región.<sup>82</sup> Durante la década de 1990, el énfasis de la OEA se desplazó hacia la seguridad cooperativa, la promoción y la protección de la democracia, y gestión de la seguridad; al mismo tiempo, se revitalizó la seguridad colectiva.

En sus días iniciales, la OEA se centró en la mitigación de las amenazas interestatales, como la Guerra del Fútbol entre El Salvador y Honduras en 1969.<sup>83</sup> Después de la Revolución Cubana (1959), la “amenaza comunista” se convirtió en primordial.

<sup>78</sup> TUSSIE, Diana. Latin America: Contrasting Motivations for Regional Projects. *Review of International Studies* 35 (S1), p. 169–88, 2009.

<sup>79</sup> NOLTE, Detlef; WEHNER, Leslie. UNASUR and Regional Security in South America. In STEPHEN Aris; WENGER, Andreas, *Regional Organisations and Security: Conceptions and Practices*, Abingdon: Routledge. 2014, p. 183–202.

<sup>80</sup> UNASUR. *Estatuto Consejo de Defensa Suramericano de UNASUR*. Unión de Naciones Suramericanas, 2008. Última modificación en 11 de Diciembre de 2008. Acceso el 5 de enero de 2020. <http://unasursg.org/documentos-normativos-unasur>, art. 4.

<sup>81</sup> OAS. *Carta de la Organización de Estados Americanos*, Washington, DC: Organización de Estados Americanos, 1948. [www.oas.org/en/sla/dil/inter\\_American\\_treaties\\_A-41\\_charter\\_OAS.asp](http://www.oas.org/en/sla/dil/inter_American_treaties_A-41_charter_OAS.asp), Capítulos V y VI

<sup>82</sup> Aunque precedió a la fundación de la OEA, el Tratado de Río se integró posteriormente en la estructura institucional de la OEA.

<sup>83</sup> SHAW, Carolyn M. *Cooperation, Conflict, and Consensus in the Organization of American States*. New York: Palgrave Macmillan, 2004. HERZ, Mónica. *The Organization of American States (OAS)*. London; New York: Routledge, 2004.



Estados Unidos enmarcó su lucha contra el comunismo como defensa de la región contra las influencias externas e intervino repetidamente unilateralmente para derrocar a los regímenes de izquierda. Los líderes latinoamericanos comenzaron a percibir a la OEA como un instrumento de la política exterior de los Estados Unidos. Solo después de la Guerra Fría, la OEA revivió sus esferas tradicionales de actividad cuando resolvió disputas territoriales de larga data, respondió a las escaramuzas fronterizas y adoptó nuevos instrumentos legales para el control de armas.

El giro de la OEA hacia la seguridad cooperativa se refleja en numerosas prácticas institucionales. La Junta Interamericana de Defensa, creada en 1942 para fomentar la defensa contra amenazas externas, ahora está a cargo del asesoramiento y la asesoría técnica y educativa. La década de 1990 vio la creación adicional del Comité de Seguridad Hemisférica (CHS), un organismo consultivo diplomático, junto con la promoción de medidas de fomento de la confianza de alta intensidad, cuyo objetivo es reducir o eliminar la incertidumbre. Una innovación importante fue la adopción de mecanismos para proteger la democracia. En 1991, en la Resolución 1080 se establecían procedimientos a ser adoptados contra las interrupciones del orden constitucional. El Protocolo de Washington de 1992 permitió suspender a un Estado miembro en caso de derrocamiento del gobierno democrático. La Carta Democrática Interamericana de 2001 ofreció respuestas a diferentes tipos de alteraciones inconstitucionales e interrupciones del orden democrático<sup>84</sup> y fue invocado en varias crisis políticas en toda la región.

Como reflejo de un enfoque multidimensional de la seguridad, la Declaración de Seguridad de las Américas de 2003 incluía amenazas tradicionales a la seguridad (es decir, disputas territoriales y de límites) pero también desafíos no tradicionales, como el terrorismo, el tráfico de drogas, el comercio de armas, la migración, desastres naturales, seguridad pública y problemas sociales como la pobreza y las enfermedades que aquejaron la región.<sup>85</sup> Dos entidades para la gestión de la seguridad, la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas y el Comité Interamericano contra el Terrorismo, ya se habían establecido anteriormente.

UNASUR no surgió en un vacío político, sino que se basó en gran medida en las concepciones y prácticas de seguridad desarrolladas previamente en el sistema interamericano.<sup>86</sup> La agenda de seguridad delineada en el Tratado Constitutivo de UNASUR y en el Estatuto de la COSUDE abordó principalmente cuestiones que la OEA también aborda.

<sup>84</sup> LAGOS, Enrique; TIMOTHY D. Rudy. In *Defense of Democracy*. **University of Miami Inter-American Law Review** 35 (2): p. 283–309, 2004. HEINE, Jorge; WEIFFEN, Brigitte. **21st Century Democracy Promotion in the Americas. Standing up for the Polity**. London; New York: Routledge, 2015.

<sup>85</sup> OAS. **Declaración sobre Seguridad en las Américas, Organización de Estados Americanos**, 2003. Última modificación en 28 de Octubre de 2003. Acceso en 22 de febrero de 2020. [www.oas.org/documents/eng/declaracionsecurity\\_102803.asp](http://www.oas.org/documents/eng/declaracionsecurity_102803.asp). Art. 4m.

<sup>86</sup> WEIFFEN, Brigitte, WEHNER, Leslie; NOLTE, Detlef. *Overlapping Regional Security Institutions in South America: The Case of OAS and UNASUR*, **International Area Studies Review** 16 (4), p. 370–89, 2013.



Esto incluía objetivos de seguridad colectiva como el desarme, la no proliferación de armas nucleares, armas de destrucción masiva y la promoción de la solución pacífica de controversias.<sup>87</sup> La COSUDE también enfatizó la seguridad cooperativa, específicamente con el objetivo de elaborar posiciones conjuntas en foros multilaterales de defensa, fomentar la adopción de medidas para el fomento de la confianza, aumentar la transparencia de los gastos de defensa y alentar el intercambio de información sobre educación y capacitación militar.<sup>88</sup> En 2015, se inauguró en Quito-Ecuador, la Escuela Sudamericana de Defensa, que capacita a civiles y personal militar.

Las actividades de respuesta a la crisis no ocuparon un lugar destacado en la agenda original de UNASUR, pero la organización desarrolló prácticas *ad hoc* para gestionar las crisis inter e intra estatales.<sup>89</sup> En 2010, por ejemplo, UNASUR redujo las tensiones fronterizas entre Colombia y Venezuela. El Tratado Constitutivo de UNASUR incluyó solo una breve mención de la democracia.<sup>90</sup> Sin embargo, UNASUR tomó medidas para proteger la democracia durante la crisis política de 2008 en Bolivia (una confrontación violenta entre los departamentos orientales ricos en recursos y el gobierno central) y un motín policial de 2010 en Ecuador que pareció amenazar al presidente Rafael Correa. Sobre la base de estas experiencias, UNASUR adoptó el Protocolo adicional al Tratado constitutivo de UNASUR sobre el compromiso con la democracia en noviembre de 2010 (en vigor desde 2014).

UNASUR también se basó en el concepto de seguridad multidimensional de la OEA e incluyó desafíos no tradicionales como “la lucha contra la corrupción, el problema mundial de las drogas, el tráfico de personas, el tráfico de armas pequeñas y ligeras, el terrorismo, el crimen organizado transnacional” y “cooperación para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana”.<sup>91</sup> Además de la COSUDE, los sub organismos como el Con-

<sup>87</sup> UNASUR. **Estatuto Consejo de Defensa Suramericano de UNASUR**. Unión de Naciones Suramericanas, 2008. Última modificación en 11 de Diciembre de 2008. Acceso el 5 de enero de 2020. <http://unasursg.org/documentos-normativos-unasur>, art. 3.

<sup>88</sup> UNASUR. **Estatuto Consejo de Defensa Suramericano de UNASUR**. Unión de Naciones Suramericanas, 2008. Última modificación en 11 de Diciembre de 2008. Acceso el 5 de enero de 2020. <http://unasursg.org/documentos-normativos-unasur>, art. 3. NOLTE, Detlef; WEHNER, Leslie. UNASUR and Regional Security in South America. In STEPHEN Aris; WENGER, Andreas, **Regional Organisations and Security: Conceptions and Practices**, Abingdon: Routledge. 2014, p. 183–202.

<sup>89</sup> NOLTE, Detlef; WEHNER, Leslie. UNASUR and Regional Security in South America. In STEPHEN Aris; WENGER, Andreas, **Regional Organisations and Security: Conceptions and Practices**, Abingdon: Routledge. 2014, p. 183–202. NOLTE, Detlef. Costs and Benefits of Overlapping Regional Organizations in Latin America: The Case of the OAS and UNASUR. **Latin American Politics and Society**, 60 (1), p. 128–53, 2018.

<sup>90</sup> UNASUR. **Tratado Constitutivo de UNASUR**. Unión de Naciones Suramericanas. 2008. Última modificación en 23 de Mayo de 2008. Acceso el 22 de febrero de 2020. <http://unasursg.org/documentos-normativos-unasur>. Art. 2.

<sup>91</sup> UNASUR. **Tratado Constitutivo de UNASUR**. Unión de Naciones Suramericanas. 2008. Última modificación en 23 de Mayo de 2008. Acceso el 22 de febrero de 2020. <http://unasursg.org/documentos-normativos-unasur>. Art. 2.



sejo de América del Sur contra el narcotráfico, el Consejo de Salud de América del Sur y el Consejo de Desarrollo Social de América del Sur abordan desafíos no tradicionales.

## 6.1. REGIONALISMO SUPERPUESTO

Las concepciones y prácticas de seguridad de UNASUR se superponen considerablemente con las de la OEA. Si bien UNASUR tendió a distanciarse de la OEA y de su agenda de seguridad, emuló y se basó en las concepciones y prácticas de la organización más antiguas de seguridad cooperativa y colectiva, gestión de seguridad y promoción y protección de la democracia.<sup>92</sup> UNASUR adoptó el concepto de fomento de la confianza y numerosas prácticas que se habían desarrollado en la OEA durante los años noventa. Tanto UNASUR como la OEA se adhieren a un concepto de seguridad multidimensional que incluye desafíos no tradicionales y transnacionales y creó entidades especializadas para contrarrestarlos.

En el ámbito de la gestión de crisis, la OEA ya no es la arena solitaria. En ocasiones, los Estados siguieron una estrategia de compras en el foro, recurriendo al lugar que creían que ofrecería soluciones más efectivas o más favorables.<sup>93</sup> Sin embargo, la tendencia más pronunciada en América del Sur ha sido el cambio de régimen. Las respuestas de crisis *ad hoc* de UNASUR en Bolivia y Ecuador fueron pasos significativos en el esfuerzo por evitar la interferencia de los Estados Unidos en América del Sur y suplantar a la OEA en las relaciones inter estatales; y para la mitigación de las crisis políticas internas, funcionan de manera más fluida en un foro subregional que hemisférico, especialmente en los casos en que Estados Unidos está predispuesto a favor de una parte en conflicto. Los Estados de América del Sur enmarcaron la mayoría de los problemas como subregionales en lugar de hemisféricos, y UNASUR fue percibida como la organización responsable.

En cuanto a la protección de la democracia, la superposición entre OEA y UNASUR también constituyó una inconsistencia estratégica. Si bien la Carta Democrática Interamericana se refiere y define explícitamente la democracia representativa, la cláusula democrática de UNASUR es menos específica. Las decisiones de aplicar cualquier mecanismo fueron altamente politizadas, y las interpretaciones sobre lo que constituye una violación de las normas democráticas a menudo divergieron. En casos recientes de inestabilidad política, como los procedimientos de juicio político de 2012 en Paraguay y los diversos episodios de la crisis política en curso en Venezuela desde 2014, ya

<sup>92</sup> WEIFFEN, Brigitte, WEHNER, Leslie; NOLTE, Detlef. Overlapping Regional Security Institutions in South America: The Case of OAS and UNASUR, *International Area Studies Review* 16 (4), p. 370–89, 2013.

<sup>93</sup> Por ejemplo, después de una confrontación armada en la zona fronteriza colombo-venezolana en agosto de 2015, la primera opción de Colombia (un aliado cercano de EE. UU.) fue discutir el tema en la OEA, mientras que Venezuela presentó una propuesta de mediación de UNASUR pero rechazó cualquier intervención de la OEA. Véase NOLTE, Detlef. Costs and Benefits of Overlapping Regional Organizations in Latin America: The Case of the OAS and UNASUR. *Latin American Politics and Society*, 60 (1), p. 128–53, 2018.



no hubo consenso entre las oficinas regionales sobre si los eventos representaron un asalto al orden democrático o no.<sup>94</sup> Si bien se han intentado colaborar en respuesta a crisis específicas, no existió una cooperación formal entre organizaciones entre la OEA y UNASUR, y aunque la mayoría de sus concepciones y prácticas de seguridad coinciden, las relaciones inter organizacionales están dominadas por dinámicas competitivas.

## 7. COMPARACIÓN: CAMBIOS DE PODER Y ORGANIZACIONES REGIONALES EN EL ESPACIO POSTSOVIÉTICO Y AMÉRICA LATINA

Este artículo se propuso explorar el papel de los cambios de poder regionales para la gobernanza de la seguridad en dos regiones que alguna vez estuvieron dominadas por las superpotencias de la Guerra Fría, centrándose en particular en la creación de nuevas organizaciones regionales de seguridad, como la OCS en el espacio post soviético y UNASUR en América Latina. En el análisis intrarregional anterior, se proporcionó una idea de cómo los cambios de poder se reflejan en el regionalismo superpuesto en ambos espacios regionales.

En el momento de su fundación, ambas organizaciones de la Guerra Fría fueron impulsadas por la necesidad de abordar las amenazas de seguridad en el contexto antagónico de la época (factores de demanda). En el caso de la OEA, la hegemonía estadounidense en la región fue una fuerza impulsora adicional; en el caso de la CSCE, la Unión Soviética lo apoyó como una forma de validar el estado de posguerra, incluido el reconocimiento de las fronteras en su esfera de influencia (factores de oferta). Después de la Guerra Fría, ambas organizaciones se adaptaron a los cambiantes desafíos de seguridad y transformaron sus concepciones y prácticas en consecuencia. Si bien la demanda continuó funcionando como la principal fuerza impulsora, las afinidades ideológicas, como el compromiso con las normas democráticas y el objetivo de (re) construir una comunidad regional después de superar las fallas de la Guerra Fría, fomentaron adicionalmente la transformación de las dos organizaciones antiguas (factores de identidad).

En cuanto a la base de las nuevas organizaciones, los factores de oferta y los factores relacionados con la identidad superaron a los factores de demanda. Si bien la creación de la OCS se vió impulsada por nuevas amenazas que no fueron abordadas adecuadamente por las instituciones de seguridad regionales existentes anteriormente, UNASUR comparte en gran medida las prioridades de seguridad de la OEA. El rol instrumental relacionado con el poder de UNASUR y SCO es al menos tan importante como su rol funcional para responder a los desafíos de seguridad. La creación de ambas nuevas

---

<sup>94</sup> BRIGITTE Weiffen, **Power Dynamics and Regional Security in Latin America**, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2017. p. 1–23. NOLTE, Detlef. Costs and Benefits of Overlapping Regional Organizations in Latin America: The Case of the OAS and UNASUR. **Latin American Politics and Society**, 60 (1), p. 128–53, 2018.



organizaciones reflejó cambios de poder regionales, con poderes en ascenso que intentan elevar su posición y luchar contra el dominio de las potencias regionales tradicionales (factores de oferta). Los Estados miembros de UNASUR se propusieron emanciparse de los Estados Unidos y remodelar la gobernanza de la seguridad regional en América del Sur al excluir a la potencia del norte. Brasil como potencia en ascenso desempeñó un papel importante en este proceso. La OCS fue establecida conjuntamente por Rusia como una potencia tradicional y China, que todavía se considera una potencia en ascenso en el escenario mundial, pero actúa como una potencia en su propia región. Si bien China buscó expandir su influencia en Asia Central, sin ignorar los intereses estratégicos de Rusia, ambos utilizaron la nueva organización para emanciparse de la agenda de seguridad occidental asociada con la OSCE.

Además, el objetivo de construir y dar forma a una identidad regional y afinidades ideológicas desempeñó un papel importante para las nuevas organizaciones en Asia Central y América del Sur. Tanto UNASUR como SCO respondieron a un fuerte sentido de "identidad" regional, yendo de la mano con el escepticismo hacia las instituciones internacionales "dirigidas por Occidente". Los países miembros compartieron el entendimiento de que operan en un orden mundial que fue construido para beneficiar el poder e intereses de Occidente y construido sobre normas y principios a los que no siempre se adhieren. En consecuencia, la base y la forma actual de UNASUR y SCO también contenían un ímpetu emancipatorio.

En términos de concepciones y prácticas, las organizaciones de la Guerra Fría coincidieron en priorizar la seguridad colectiva para mantener la paz entre los Estados miembros. Además, la OEA bajo el liderazgo de los EEUU se centró en la defensa colectiva contra las amenazas fuera de la región, mientras que la CSCE con su enfoque integral de seguridad desarrolló la idea de medidas de fomento de la confianza como un elemento fundamental para la seguridad cooperativa. Después de la Guerra Fría, tanto la OEA como la OSCE dieron continuidad a sus concepciones y prácticas de seguridad establecidas, pero también desarrollaron otras nuevas en las áreas de promoción y protección de la democracia, gestión de la seguridad y, en el caso de la OSCE, gestión de conflictos y resolución.<sup>95</sup>

UNASUR adaptó notablemente muchas de las concepciones y prácticas de la OEA. Por lo tanto, existe una superposición considerable entre estas organizaciones con respecto a la seguridad colectiva y cooperativa, la protección de la democracia y la gestión de la seguridad. A su vez, OSCE y SCO tienen perfiles distintos en términos de conceptos

---

<sup>95</sup> En el papel, tanto la OEA como la CSCE estaban comprometidas con las normas democráticas ya durante la Guerra Fría. La OEA respaldó la democracia en su Carta fundacional de 1948 y en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, adoptada en el mismo año. Asimismo, el Acta Final de Helsinki en su tercera canasta estableció normas democráticas liberales. Sin embargo, fue solo en la década de 1990 cuando las organizaciones desarrollaron un mecanismo e instrumentos institucionalizados para promover y proteger activamente la democracia en sus estados miembros.



y prácticas de seguridad. Por ejemplo, la OSCE ha desarrollado múltiples actividades en la gestión y resolución de conflictos. La OCS ha prestado especial atención a la gestión de la seguridad, que, a pesar de algunas actividades, no es una preocupación central en la OSCE. Como el espacio post-soviético está poblado en gran medida por las autocracias, no es sorprendente que la OCS no tenga disposiciones para la promoción de la democracia ni una superposición normativa sustancial con el enfoque integral de seguridad de la OSCE.

Si bien la OEA fue la única organización de seguridad en las Américas durante un largo período, la OSCE nunca ha sido un jugador de seguridad tan importante como la OTAN. Además, al ser una organización sudamericana promovida por Brasil, Estados Unidos no es miembro de UNASUR, mientras que Rusia y China son miembros de la OCS. Estas diferencias, además de la fuerte superposición de las concepciones y prácticas de seguridad, podrían explicar por qué la OEA y UNASUR compitieron por la influencia en América del Sur, mientras que la OCS puede considerarse complementaria a la OSCE en Asia Central.

Como consecuencia, el regionalismo superpuesto generó un comportamiento más estratégico en el caso de UNASUR y OEA que en el caso de SCO y OSCE. Los Estados parte de UNASUR participaron repetidamente en estrategias como la participación en foros, el cambio de régimen y exhibieron inconsistencias estratégicas con respecto a la interpretación de las normas organizacionales. Para los miembros de la OCS, solo el último fenómeno es relevante en cierta medida, ya que la organización se percibe como un *'spoiler'* de las iniciativas relacionadas con la democracia y los derechos humanos de la OSCE en Asia Central.

En ambas regiones, no se establecieron formas institucionalizadas de cooperación inter organizacional entre la antigua y la nueva OR; más bien, las relaciones inter organizacionales entre OEA y UNASUR se caracterizaron por dinámicas competitivas.

## 8. CONCLUSIÓN

En un mundo multipolar con una influencia cada vez mayor de las potencias emergentes y una pérdida de reputación de las instituciones globales como la ONU, la OMC y el FMI, las oficinas regionales son cada vez más relevantes como parte de la gobernanza global multicapa. En este artículo, me he centrado en América Latina y el espacio postsoviético, que son comparables en el sentido de que ambas regiones se ven afectadas por los cambios de poder y enfrentan importantes desafíos de seguridad. A pesar de sus particularidades, se desarrollan dinámicas intrarregionales similares y los cambios de poder han tenido un impacto en la evolución de la gobernanza de la seguridad regional.



Este artículo contribuye a la investigación existente sobre la gobernanza de seguridad regional de tres maneras: Primero, los hallazgos sugieren que las organizaciones de seguridad regionales a menudo se establecen por razones distintas a la demanda de responder a las amenazas de seguridad reales. El fundamento y la transformación de las OR están frecuentemente impulsados por disputas de poder, pero también por intentos de dar forma a una identidad regional. En vista del retroceso actual contra las instituciones multilaterales y regionales (ejemplificado por el declive de UNASUR), la investigación futura debería considerar el papel de los cambios de poder no solo como un motor, sino también como un “debilitador” de la cooperación regional en seguridad.

En segundo lugar, se proporciona un marco analítico para el estudio de las concepciones y prácticas de seguridad de las antiguas y nuevas organizaciones regionales de seguridad. Nuestro análisis comparativo ha demostrado que, si bien las OR individuales difieren significativamente en sus conceptos y prácticas de seguridad, existen algunas tendencias comunes en todas las regiones, como la difusión de disposiciones para promover y proteger la democracia y la adopción de un enfoque multidimensional que refleje la inclusión de amenazas no tradicionales. Sobre la base de estos hallazgos, puede ser interesante explorar con más detalle si las oficinas regionales en diferentes regiones responden de manera similar a los mismos desafíos globales y transnacionales y si los mecanismos y conceptos de seguridad se han difundido a través de las regiones y a través de qué mecanismos.

Tercero, el regionalismo superpuesto es un ejemplo de “paralelismo conceptual”,<sup>96</sup> donde las comunidades académicas “regionalizadas” por algún tiempo consideraron que el fenómeno era específico del área.<sup>97</sup> El análisis ha demostrado que una aplicación del concepto de regionalismo superpuesto a diferentes regiones permite identificar patrones similares. En particular, la aparición de la superposición institucional, las estrategias interinstitucionales que los Estados emplean para navegar dentro de una compleja arquitectura de gobernanza regional y las relaciones inter organizacionales resultantes, con frecuencia son una expresión de cambios de poder y disputas. En general, los resultados indican que la gobernanza de la seguridad regional está conformada en gran medida por poderes de diversos tipos y cambios de poder regional y global en curso.

---

<sup>96</sup> SOEST, Christian von; STROH Alexander. Comparisons Across World Regions. Managing Conceptual, Methodological, and Practical Challenges. In KÖLLNER, Patrick; RUDRA Sil, AHRAM, Ariel, **Comparative Area Studies. Methodological Rationales and Cross-Regional Applications**, New York: Oxford University Press, 2018, p. 71.

<sup>97</sup> Mientras tanto se ha descubierto la diversidad teórica y se ha discutido el regionalismo superpuesto en perspectiva comparativa en varios talleres y paneles de conferencia, la mayoría del trabajo publicado hasta ahora analiza solo una región.



## 9. REFERENCIAS

- ACHARYA, Amitav. Regionalism Beyond EU-Centrism. In BÖRZEL, Tanja A; RISSE, Thomas. **The Oxford Handbook of Comparative Regionalism**, Oxford: Oxford University Press, 2016.
- ACHARYA, Amitav. **The End of American World Order**. Cambridge: Polity Press, 2014.
- ACHARYA, Amitav; ALASTAIR Iain Johnston, **Crafting Cooperation. Regional International Institutions in Comparative Perspective**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- ALTER, Karen J; SOPHIE Meunier. The Politics of International Regime Complexity, **Perspectives on Politics**, v. 7, n.1, 2009.
- AGGARWAL, Vinod K. **Institutional Designs for a Complex World: Bargaining, Linkages, and Nesting**. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998.
- ACHARYA, Amitav. The Emerging Regional Architecture of World Politics. **World Politics**, v. 59, n. 4, 2007.
- BRESLIN, Shaun; STUART Croft. **Comparative Regional Security Governance**. London: Regional, 2014.
- BIERMANN, Rafael; JOACHIM A. Koops. **Palgrave Handbook of Inter-Organizational Relations in World Politics**. London: Palgrave Macmillan, 2017.
- BUSCH, Marc L. Overlapping Institutions, Forum Shopping, and Dispute Settlement in International Trade, **International Organization**, v. 61, n. 4, 2007.
- BUZAN, Barry; OLE Waever. **Regions and Powers: The Structure of International Security**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- BRIGITTE Weiffen, **Power Dynamics and Regional Security in Latin America**, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2017.
- CONTESSI, Nicola P. China, Russia, and the Leadership of the SCO: A Tacit Deal Scenario. **China and Eurasia Forum Quarterly**, n.8, v. 4, 2010.
- DACE, Winther; **Regional Maintenance of Peace and Security Under. International Law. The Distorted Mirrors**. London, New York: Routledge, 2014.
- DE LOMBAERDE, Philippe; SÖDERBAUM, Fredrik, LUK VAN Langenhove, BAERT, Francis. The Problem of Comparison in Comparative Regionalism. **Review of International Studies**, v. 36, n.3, 2010.
- DOUHAN, Alena F. Evolution, Status, and Main Fields of Activity of SCO. In ROZANOV, Anatoliy. **The Shanghai Cooperation Organisation and Central Asia's Security Challenges**, 2013.
- GAWRICH, Andrea. Emerging from the Shadows - The Crisis in Ukraine and the OSCE's Contribution to the European Security Architecture. **Die Friedens-Warte. Journal of International Peace and Organization**, n. 89, 2014.



GHEBALI, Victor-Yves. **The Contribution of the Istanbul Document 1999 to European Security and Co-operation.** In Institute for Peace Research and Security Policy, **OSCE Yearbook 2000**, Baden-Baden, Germany: Nomos. 2001.

GÓMEZ Mera, Laura. International Regime Complexity and Regional Governance: Evidence from the Americas. **Global Governance**, v. 21, 1, p. 19–42, 2015.

HERZ, Mónica. **The Organization of American States (OAS)**. London-New York: Routledge, 2004.

HURRELL, Andrew. Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics. **Review of International Studies**, v. 21, n. 4, 1995.

IBRYAMOVA, Nuray. The OSCE as a Regional Security Actor. A Security Governance Perspective. In KIRCHNER Emil J.; DOMÍNGUEZ, Roberto, **The Security Governance of Regional Organizations**, London; New York: Routledge, 2011.

JAWAD, Pamela. OSZE, In Katja FREISTEIN y Julia Leininger. **Handbuch Internationale Organisationen. Theoretische Grundlagen und Akteure.** München, Germany: Oldenbourg. 2012.

KACOWICZ, Arie M.; GALIA Press-Barnathan. Regional Security Governance. In BÖRZEL Tanja; RISE Thomas, **The Oxford Handbook of Comparative Regionalism**, Oxford: Oxford University Press, 2016.

KATZENSTEIN, Peter J. **A World of Regions: Asia and Europe in the American Imperium.** Ithaca, Nee York : Cornell University Press, 2005.

KEOHANE, Robert O. **After Hegemony: Co-operation and Discord in the World Political Economy.** Princeton: Princeton University Press, 1984.

KIRCHNER, Emil; DOMÍNGUEZ, Roberto. **The Security Governance of Regional Organizations.** London: Routledge, 2011.

KIRCHNER, Emil J.; DOMÍNGUEZ, Roberto. Regional Organizations and Security Governance. In KIRCHNER Emil J; DOMÍNGUEZ, Roberto. **The Security Governance of Regional Organizations.** London; New York: Routledge, 2011.

KÖLLNER, Patrick; RUDRA Sil, AHRAM, Ariel. Comparative Area Studies. What It Is, What It Can Do, In KÖLLNER, Patrick; RUDRA Sil, AHRAM, Ariel. **Comparative Area Studies. Methodological Rationales and Cross-Regional Applications**, New York: Oxford University Press, 2018.

LAGOS, Enrique; TIMOTHY D. Rudy. In Defense of Democracy. **University of Miami Inter-American Law Review**, n. 35, v. 2, p. 283–309, 2004.

LAKE, David A; PATRICK M. Morgan. **Regional Orders. Building Security in a New World.** University Park: Pennsylvania State University Press, 1997.

LAMBERT, Alexandre, Implementation of Democratic Control of Armed Forces in the OSCE Region: Lessons from the OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security. **Occasional Papers**, 11. Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2006.



- LANTEIGNE, Marc. Russia, China, and the Shanghai Cooperation Organization: Diverging Security Interests and the 'Crimea Effect'. In BLAKKISRUUD, Helge; WILSON Rowe, Elana, **Russia's Turn to the East. Domestic Policymaking and Regional Cooperation**, London: Palgrave Macmillan, 2013.
- MANSFIELD, Edward D; HELEN V. Milner. The New Wave of Regionalism. **International Organization**, v. 53, n.3, 1999.
- MATTLI, Walter. **The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond**. New York: Cambridge University Press, 1999.
- NOLTE, Detlef. Costs and Benefits of Overlapping Regional Organizations in Latin America: The Case of the OAS and UNASUR. **Latin American Politics and Society**, v. 60, n. 1, 2018.
- PANKE, Diana; SÖREN Stapel. Exploring Overlapping Regionalism, **Journal of International Relations and Development**, v. 21, n. 3, 2018.
- PHILIP, Nel. Redistribution and Recognition: What Emerging Regional Powers Want. **Review of International Studies**, v. 36, n.4, 2010.
- RAUSTIALA, Kal; DAVID G. Victor. The Regime Complex for Plant Genetic Resources, **International Organization**, v. 58, n.2, 2004.
- RUSSO, Alessandra; GAWRICH, Andrea. Overlap with Contestation? Comparing Norms and Policies of Regional Organizations in the Post-Soviet Space. **Central Asian Survey**, v. 36, n. 3, 2017.
- ROZANOV, Anatoliy A., **The Shanghai Cooperation Organisation and Central Asia's Security Challenges**. Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2013.
- SAIVETZ, Carol. The Ties that Bind? Russia's Evolving Relations with Its Neighbors. **Communist and Post-Communist Studies**, v, 45, p. 401–12. 2012
- SCHWELLER, Randall. Emerging Powers in an Age of Disorder. **Global Governance**, v. 17 n.3, 2011.
- SHAW, Carolyn M. **Cooperation, Conflict, and Consensus in the Organization of American States**. New York: Palgrave Macmillan, 2004.
- SÖDERBAUM, Fredrik. Old, New, and Comparative Regionalism: The History and Scholarly Development of the Field. In BÖRZEL, Tanja A.; RISSE Thomas, **The Oxford Handbook of Comparative Regionalism**, Oxford: Oxford University Press, 2016.
- SOEST, Christian von; STROH Alexander. Comparisons Across World Regions. Managing Conceptual, Methodological, and Practical Challenges. In KÖLLNER, Patrick; RUDRA Sil, AHRAM, Ariel, **Comparative Area Studies. Methodological Rationales and Cross-Regional Applications**, New York: Oxford University Press, 2018.
- STEPHEN, Aris; WENGER, Andreas. **Organisations and Security: Conceptions and Practices**. Abingdon: Routledge, 2014.
- STUENKEL, Oliver. **The BRICS and the Future of Global Order**. Lanham: Lexington Books, 2015.



STUENKEL, Oliver. **India-Brazil-South Africa Dialogue Forum (IBSA). The Rise of the Global South?** London; New York: Routledge, 2015.

STEPHEN, Kingah; QUILICONI, Cintia. **Global and Regional Leadership of BRICS Countries.** New York: Springer. 2016.

TAVARES, Rodrigo. **Regional Security. The Capacity of International Organizations.** London; New York: Routledge, 2010.

TUDYKA, Kurt P. **Die OSZE - Besorgt um Europas Sicherheit. Kooperation statt Konfrontation.** Hamburg, Germany: Merus Verlag, 2007.

TUSSIE, Diana. Latin America: Contrasting Motivations for Regional Projects. **Review of International Studies**, n. 35, v. 1, 2009.

UHRIG, Reinhard; HILLER, Ben; OSCE Action Against Terrorism. Consolidation, Continuity, and Future Focus." *In* Institute for Peace Research and Security Policy (IFSH), **OSCE-Yearbook 2013**, Baden-Baden: Nomos, 2014.

VAN Langenhove, Luk. 2011. **Building Regions. The Regionalization of the World Order.** Aldershot: Ashgate, 2011.

WALLANDER, Celeste A.; KEOHANE, Robert O. Risk, Threat, and Security Institutions. *In* HAFTEN-DORN, Helga; WALLANDER, Celeste A.; KEOHANE, Robert O. **Imperfect Unions. Security Institutions over Time and Space**, Oxford: Oxford University Press, 1999.

WEIFFEN, Brigitte, WEHNER, Leslie; NOLTE, Detlef. Overlapping Regional Security Institutions in South America: The Case of OAS and UNASUR, **International Area Studies Review** 16 (4), 2013.

ZELLNER, Wolfgang. Die EU und die OSZE. *In* WERNER Weidenfeld; WESSELS, Wolfgang. **Jahrbuch der Europäischen Integration**, Baden-Baden: Nomos, 2013.

ZHONGWEI, Lu. **The Evolution of the Geo-Strategic Structure in Eurasia. Beijing:** Current Affairs Press, 2002.