



Aviso Legal

Capítulo de libro

Título de la obra: Gobernanza regional: concepto para pensar los regionalismos latinoamericanos

Autor: Gomes Saraiva, Miriam y Granja Hernández, Lorena

Forma sugerida de citar: Gomes, M., y Granja, L. (2021). Gobernanza regional: concepto para pensar los regionalismos latinoamericanos. En G. Molano-Cruz y J. Briceño-Ruiz (Eds.), *El regionalismo en América Latina después de la post-hegemonía* (59-85). Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe.

Datos del libro: *El regionalismo en América Latina después de la post-hegemonía*

Diseñadora de cubierta: Brutus Higuita, Marie-Nicole

Diseñadora de interiores: Martínez Hidalgo, Irma

ISBN: 978-607-30-5352-5

Los derechos patrimoniales del capítulo pertenecen a la Universidad Nacional Autónoma de México. Excepto donde se indique lo contrario, este capítulo en su versión digital está bajo una licencia Creative Commons Atribución-No comercial-Compartir igual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0 Internacional). <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/legalcode.es>



D.R. © 2021 Universidad Nacional Autónoma de México. Ciudad Universitaria, Alcaldía Coyoacán, C. P. 04510, México, Ciudad de México.

Centro de Investigación sobre América Latina y el Caribe, Piso 8 Torre II de Humanidades, Ciudad Universitaria, C.P. 04510, Ciudad de México. <https://cialc.unam.mx/>

Correo electrónico: betan@unam.mx

Con la licencia:



Usted es libre de:

- ✓ Compartir: copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato.
- ✓ Adaptar: remezclar, transformar y construir a partir del material.

Bajo los siguientes términos:

Atribución: usted debe dar crédito de manera adecuada, brindar un enlace a la licencia, e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante.

No comercial: usted no puede hacer uso del material con propósitos comerciales.

Compartir igual: si remezcla, transforma o crea a partir del material, debe distribuir su contribución bajo la misma licencia del original.

Esto es un resumen fácilmente legible del texto legal de la licencia completa disponible en:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/legalcode.es>

En los casos que sea usada la presente obra, deben respetarse los términos especificados en esta licencia.

2. GOBERNANZA REGIONAL: CONCEPTO PARA PENSAR LOS REGIONALISMOS LATINOAMERICANOS

Miriam Gomes Saraiva y Lorena Granja Hernández

La coyuntura de la región,¹ con presidentes de orientación liberal y, en algunos casos, articulados con conservadurismo de costumbres y trazos de nacionalismo, trae interrogantes sobre el futuro de la política regional. El regionalismo latinoamericano tiene ya una larga duración; siempre, e independientemente de las experiencias concretas, ha articulado las dimensiones objetivas y subjetivas de manera indistinta. Históricamente se han mezclado intereses económicos y políticos en las diferentes experiencias, con sus consecuencias para el imaginario construido del fenómeno. A lo

¹ Este capítulo contó con el apoyo de la Fundación de Amparo à Pesquisa “Carlos Chagas” do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ) y del Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq/Brasil). Agradecemos las consideraciones de revisores anónimos que mucho contribuyeron al desarrollo conceptual del artículo.

largo del tiempo, hemos vivido el regionalismo, pero con distintos matices.

A partir del nuevo milenio hubo regionalismos con menor énfasis en la integración comercial, que buscaron expandir la cooperación a otros sectores. Así, se desarrollaron programas de defensa y seguridad, se crearon áreas de infraestructura comunes, y se coordinaron espacios para la cooperación social, en salud y educación. En el aspecto económico, también se innovó hacia una integración productiva, superando el énfasis dado al comercio como principal motor de las iniciativas de cooperación y/o integración, aumentó el peso de la logística y la infraestructura con el objetivo de afianzar los vínculos comerciales regionales.

Ese nuevo perfil de regionalismo no terminó de asentarse cuando fue, progresivamente, dando lugar a iniciativas difusas y diferentes entre sí. En 2018, el escenario político presenta interrogantes importantes: hay o no modelos a seguir; hacia dónde se desarrolla/n el/los regionalismos(s) latinoamericano(s); si estarían o no conectados sus conceptos (ideas) y sus prácticas (proyectos empíricamente observables). Ante tantos cambios en el universo de la política, se cuestiona cuál es el rol de la ideología, contraponiéndose a la búsqueda de resultados en el universo del pragmatismo.

El presente capítulo pretende contribuir con las reflexiones que tales cuestionamientos imponen y que han motivado varios estudios.² Sin embargo, no se plantea como objetivo dar una res-

² José Briceño-Ruiz, “Latin America beyond the continental divide”, en José Briceño-Ruiz e Isidro Morales [eds.], *Post-hegemonic Regionalism in the Americas. Toward a Pacific-Atlantic Divide?*, Londres/Nueva York, Routledge, 2017; José Briceño-Ruiz, “Un nuevo ciclo regionalista en América Latina? Debates conceptuales, modelos y realidades”, en *Cuadernos Americanos*, vol. 161, núm. 3, 2017, pp. 15-45; Gian Luca Gardini, “Latin American foreign policies between ideology and pragmatism: a framework for

puesta cabal. Consideramos necesarias las discusiones conceptuales ya ensayadas en torno a los modelos y experiencias regionales, así como el debate sobre los términos propuestos, los proyectos implementados y sus consecuencias para la construcción de distintos tipos de regionalismo.³

Contribuimos a tales debates considerando a la gobernanza regional⁴ como concepto base para entender la construcción del regionalismo sudamericano independientemente de la evaluación de sus resultados; así como también, con la idea de la gradualidad en el tratamiento de los temas regionales. En el capítulo, identificamos algunas dimensiones relevantes para entender a la gobernanza regional como una herramienta de análisis, un marco analítico que, a partir de tales dimensiones, puede explicar la forma que ésta ha tomado en la región a lo largo del tiempo. Tal como lo entendemos, el concepto de gobernanza regional permite compren-

analysis”, en G. L. Gardini y P. Lambert [eds.], *Latin American foreign policies: between ideology and pragmatism*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2011, pp. 13-34; Detlef Nolte, “Lo bueno, lo malo, lo feo y lo necesario: pasado, presente y futuro del regionalismo latinoamericano”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 28, núm. 1, 2019, pp. 131-156; Daniela Perrotta y Emanuel Porcelli, “El regionalismo es lo que la academia hace de él”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 28, núm. 1, 2019, pp. 184-218; Pia Riggiozzi y Diana Tussie, “Rethinking our region in a post-hegemonic moment”, en Briceño-Ruiz y Morales, *op. cit.*; Antonio Sanahuja, “Beyond the Pacific-Atlantic divide. Latin American regionalism before a new cycle”, en *ibid.*

³ Perrotta y Porcelli, *op. cit.*, p. 197.

⁴ El concepto de gobernanza regional tiene como base la construcción argumentativa hecha por Detlef Nolte, “Regional Powers and Regional Governance”, en Nadine Godehardt y Dirk Nabers [eds.], *Regional Powers and Regional Orders*, Routledge, Publisher, 2011; Detlef Nolte, “Latin America’s New Regional Architecture: A Cooperative or Segmented Regional Governance Complex?”, en *EUI Working Papers RSCAS*, núm. 89, 2014; se nutre del enfoque politológico de la gobernanza de Pierre Calame y André Talmant, *Con el Estado en el corazón. El andamiaje de la gobernancia*, Montevideo, Trilce, 2001; Miriam Gomes Saraiva y Lorena Granja Hernández, “La integración Sudamericana en la encrucijada entre la ideología y el pragmatismo”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 28, núm. 1, 2019, pp.157-182, le aportan nuevas connotaciones al considerar los aspectos ideológicos, relacionales y regionales de tal concepto.

der la necesidad antes de establecer algún tipo de regionalismo, sea cual fuera el proyecto político-ideológico del que éste forme parte, a través de la idea de regionalidad. Además, nos permite pensar en las limitaciones de su construcción práctica a partir de la dimensión relacional. Finalmente, permite considerar las diferencias en el carácter que la gobernanza asuma, su instrumentación y su lugar en el proyecto político de los gobiernos a partir de la dimensión ideológica.

El capítulo comienza con una revisión de los abordajes teórico-conceptuales que pautan estos debates. Sugerimos algunas reflexiones que apuntan a pensar una propuesta analítica que sea aplicable a más de un proyecto regional o subregional y que, en cierta manera, contribuya a identificar sus principales limitaciones, sus naturalezas institucionales y el carácter netamente político-ideológico de sus resultados. Al pensar en una agenda de investigación futura más empíricamente enfocada, proponemos considerar las variaciones de tales dimensiones en la trayectoria de la región.

REVISIÓN DE LOS TÉRMINOS DEL DEBATE

Quizá el debate conceptual sobre nuestro objeto de estudio no haya estado en mejores condiciones que las actuales, basta con revisar los términos con los que académicamente se han propuesto análisis, periodizaciones y conceptualizaciones. En los últimos años, y probablemente propiciado por las circunstancias críticas de algunos de los proyectos regionales ensayados, se han iniciado debates sinceros y comprometidos con la formulación conceptual.⁵ Ade-

⁵ José Briceño-Ruiz, “Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina”, en *Estudios Internacionales*, núm. 175, Santiago de Chile, 2013, pp. 9-39; José Briceño-Ruiz y Philippe de Lombaerde, “Regionalismo latino-ame-

más de aclarar un panorama no solamente confuso en sus términos, sino también epistemológicos, esos estudios han consensuado en determinar la inconsistencia que reina en el campo. Nos proponemos revisar la terminología académica ensayada a lo largo del tiempo para definir conceptualmente al regionalismo entendido éste como categoría ontológica.⁶

En tal sentido, en lugar de conceptos herméticos, consideramos una gradualidad entre la interacción/concertación/coordinación/cooperación/integración de los diferentes asuntos tratados colectiva y regionalmente. Así, dejamos el término integración para su utilización literal que denota un fuerte grado de integralidad o cohesión en la construcción política de región. Asumimos la idea de que puede haber distintos modelos de integración económica, política y social.⁷ Así como también, obviamos la necesidad de delegación de soberanía hacia una autoridad supranacional como un elemento *sine qua non* para la integración regional.⁸ Nótese que le quitamos al término integración sus connotaciones meramente

ricano produção de saber e criação e importação de teoria”, en *Civitas*, vol. 18, núm. 2, Porto Alegre, mayo-agosto de 2018, pp. 262-284; Andrés Malamud, “Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional”, en *Norteamérica*, núm. 6, 2011, pp. 219-249; Daniela Perrotta, “El campo de estudios de la integración regional y su aporte a las relaciones internacionales: una mirada desde América Latina”, en *Relaciones Internacionales*, núm. 38, Madrid, 2018; Pia Riggiozzi, “Region, regionness and regionalism in Latin America: towards a new synthesis”, en *Red Latinoamericana de Política Comercial LATN, Working Paper*, núm. 130, 2010.

⁶ Briceño-Ruiz, “Ejes y modelos en la etapa actual...”, p. 12.

⁷ *Loc. cit.*, Briceño-Ruiz distingue entre los términos integración económica y política, cooperación económica y política, así como concertación política. Sin embargo, no considera que haya una gradualidad como la aquí planteada entre ellos para referirse al grado de cohesión o de integralidad de las decisiones tomadas (siempre políticamente, aunque por varios actores) en varios asuntos (económicos, sociales, etc.). A pesar de tal diferencia, concordamos con los tipos ideales de regionalismo formulados por el autor (p. 18) y con su aplicabilidad para comprender los proyectos regionales latinoamericanos a lo largo del tiempo.

⁸ Malamud, *op. cit.*

comerciales que tradicionalmente han sido adoptadas bajo la idea de protección/liberalización aduanera como principal dimensión de constructo.

Muchas veces se usa el término “regionalismo” para definir diferentes acepciones empíricas de lo que se ha dado a conocer, en un lenguaje más informal, como “integración regional”.⁹ El “regionalismo” ha sido considerado como la forma que toma la interacción entre estados en alguna de sus manifestaciones a lo largo de etapas históricamente determinadas. Concordamos con Fawcett en su defensa del método histórico comparativo para entender al regionalismo en su evolución no lineal y dependiente de los factores internos y externos que moldean sus diferentes trayectorias.¹⁰ En tal concepción, el regionalismo no puede estar disociado de su acepción empírica, pero ésta no necesariamente se reduce a los ejemplos de integración regional. Dicho de otra manera, concordamos con los diagnósticos que buscan “repensar al regionalismo” buscando en sus manifestaciones históricas sus raíces conceptuales y ontológicas; a la vez que cuestionan la adjetivación y el empleo de diferentes significados dentro del mismo término.¹¹ En este caso, se refiere a la instauración deliberada y paulatina de regímenes político-institucionales regionales, regionalismos.

Al explicar por qué aún se hace necesaria una comprensión cabal de lo que significa el término regionalismo, Sörderbaum¹²

⁹ En ese sentido, algunos autores consideran su utilización y uso diferenciadamente. Briceño-Ruiz, “Ejes y modelos en la etapa actual...”, p. 11; Briceño-Ruiz y Lombaerde, *op. cit.* Otros asumen tal intercambiabilidad. Malamud, *op. cit.*, p. 220; y otros critican su aplicación intercambiable y consideran una explicación de tales usos. Perrotta, *op. cit.*, p. 15.

¹⁰ Louise Fawcett, *The history and concept of Regionalism*, United Nations University-Institute on Comparative Regional Integration Studies, 2013.

¹¹ Perrotta y Porcelli, *op. cit.*, p. 201; Fredrik Söderbaum *Rethinking Regionalism*, Palgrave MacMillan, 2016.

¹² *Loc. cit.*

señala que la confusión es tal que, no sólo se connotan diferentes características con el mismo término, sino también se denotan distintos periodos de tiempo y contextos. Esa polisemia, y la confusión consecuente, es su motivación principal para exponer algunas reflexiones importantes acerca del regionalismo en términos comparativos, espacio-temporales y globales. Sus tres dimensiones analíticas propuestas para repensar al concepto de regionalismo permiten entender sus aspectos de largo plazo; sus consecuencias para la construcción de regímenes de gobernanza y, al establecer comparaciones, también identifica cursos de acción acertados y permite diagnosticar sus prácticas.

Adoptar una perspectiva de larga duración significa desestimar la intención europeizante¹⁵ de entender al regionalismo como un producto de la posguerra exclusivamente contemporáneo, para pensar en todas sus maneras de expresarlo. Desde las manifestaciones que acabaron conformando Estados nacionales, federalismo o confederacionismo, hasta las protorregiones comerciales marítimas de la antigüedad, pasando por los fenómenos contemporáneos de regionalización de los esquemas productivos y comerciales. Söderbaum propone entender la distinción entre “viejo y nuevo regionalismo” pensando en que ambos modelos se solapan y entrecruzan continuamente en las experiencias regionales; también explica que tales concepciones se distinguen de todo lo que antiguamente había sido ensayado como regionalismos distinguiendo al “regionalismo temprano”, marcado por la construcción de identidades, de sus manifestaciones normativi-

¹⁵ En el mismo sentido, Riggiozzi y Tussie, *op. cit.*, consideran el término *Atlanticismo*. Asimismo, las autoras construyen una narrativa sobre el regionalismo como dimensión analítica similar a la que aquí presentamos, aunque con las particularidades que señalaremos *infra*.

zantes de las décadas pos Segunda Guerra Mundial (viejo, volcado hacia el proteccionismo) y pos Guerra Fría (nuevo, volcado hacia el neoliberalismo).¹⁴ Como lo expresaba Hurrell,¹⁵ las regiones son construidas por el juego político y social, consecuentemente, las manifestaciones normativas o prescriptivas saldrán a la luz, y deben ser distinguidas del regionalismo descriptivo (lo que finalmente se logra construir).

En ese sentido también surgen confusiones terminológicas, el regionalismo prescriptivo que tuvo lugar en América Latina pos-consenso de Washington, denominado “regionalismo abierto” se adoptó como término genérico para referirse al regionalismo; mientras que se dejó de lado la concepción identitaria y multifacética de los abordajes que intentaban dar cuenta del fenómeno menos prescriptivamente y más descriptivamente, abordajes como el de Hurrell o el de Hettne y Söderbaum,¹⁶ por ejemplo.¹⁷

Así, algunas de las características distintivas del regionalismo esbozadas por Hurrell¹⁸ pueden transformarse en variables analíticas. En vez de ser entendidas como etapas o fases, tales dimen-

¹⁴ Söderbaum, *op. cit.*, p. 16.

¹⁵ Andrew Hurrell, “O ressurgimento do regionalismo na política mundial”, en *Contexto Internacional*, vol. 1, núm. 17, 1995, pp. 23-45.

¹⁶ Björn Hettne y Fredrik Söderbaum, “Theorising the Rise of Regionness”, en *New Political Economy*, vol. 5, núm. 3, 2000, pp. 457-473.

¹⁷ Briceño-Ruiz, “Un nuevo ciclo regionalista en América...”, similarmente, argumenta sobre las interpretaciones que han sido ensayadas bajo la idea de “hegemonía” o “convivencia” de varios tipos de regionalismo en América Latina y su asimilación a la construcción de un “regionalismo post-hegemónico”, no único, en la región.

¹⁸ Hurrell, *op. cit.*, pp. 26-30; este autor propone 5 dimensiones del regionalismo a saber: 1) regionalización (interdependencia espontánea creciente entre actores múltiples, no solamente comercial); 2) conciencia e identidades regionales (sentido de pertenencia y acción como región); 3) cooperación entre Estados (construcción de acuerdos intergubernamentales con capacidad de institucionalización de prácticas colectivas y/o regímenes); 4) integración económica regional promovida por los Estados (idea clásica de integración económico-comercial a través de la liberalización arancelaria, el autor la considera como cooperación) y 5) cohesión regional (cuando la región ejerce un papel

siones deberían ser exploradas en sus atributos y en los valores que asumen a lo largo del tiempo, siendo que todas ellas son de carácter dinámico, no necesariamente lineales.

Pueden ser contemporáneas, o adquirir una forma de gradualidad y acumulación. Nótese que la dimensión de la cooperación y la de la integración para Hurrell, son diferentes a la idea aquí propuesta. Una es entendida exclusivamente como integración económica y la otra denota la cooperación en todas las demás agendas. Tal concepción se diferencia de nuestra propuesta analítica, ya que consideramos que la cooperación y la integración son multidimensionales (incluyen todo tipo de agendas, no solamente las comerciales); y, aunque la cooperación no suponga delegación de soberanía, ambas demuestran capacidad de acción colectiva.

Cabría agregar a tal deconstrucción de los componentes del regionalismo una dimensión relacional que permitiera graduar las diferentes maneras de comprometerse con dicha acción colectiva.¹⁹ Tal dimensión es relacional porque permite medir los compromisos asumidos en diferentes agendas, como un continuo creciente que va desde simples interacciones entre los actores implicados; la coordinación de agendas comunes, la cooperación para su implementación en prácticas institucionales comunes; hasta la completa integración de políticas conjuntas en su formulación e implementación.

Para entender sus variaciones de foco y de instrumentalización sería conveniente agregar a la dimensión relacional un análisis en clave ideológica, que llame la atención de los distintos objetivos que se han perseguido con el regionalismo por parte de los di-

definidor de las políticas domésticas y de las relaciones intra y extra regionales para todos los actores).

¹⁹ Esto será examinado en sección posterior.

ferentes actores implicados. Es importante entender la ideología del regionalismo (prescriptivo o normativo) para poder también entender los objetivos instrumental y político que hay detrás de su construcción.²⁰

La regionalización no es un fenómeno necesariamente nuevo, viene acelerándose a medida que sus prácticas y consecuencias se autorreproducen; sea generada desde los gobiernos de turno, sea por procesos espontáneos de regionalización de los sistemas productivos y cadenas de valor. Aquí la entendemos como los procesos por los que diferentes actores se complementan e interconectan de forma autónoma o espontánea dentro de un espacio geográfico transnacional determinado. Producto de la interdependencia económico-comercial y de los intercambios y flujos culturales constantes, se construyen regiones especializadas en la explotación de determinadas materias primas; en transporte y tránsito de mercaderías, en la generación de conocimiento sobre determinado asunto, etc. Tales procesos, entendidos como separados, pero no independientes, de los regionalismos políticamente instaurados son los fenómenos que están por detrás de la institucionalización de mecanismos de interacción, cooperación, coordinación e integración de agendas.

Desde ámbitos como la geografía económica y el desarrollo territorial hay abordajes que colocan como protagonistas de la

²⁰ En tal sentido, varios analistas han considerado al regionalismo como los diferentes proyectos políticos de región que han sido posibles de ser construidos a lo largo del tiempo; véase por ejemplo: José Briceño-Ruiz y Andrés Rivarola Puntigliano, "Introduction: Regional Integration-Linking Past and Present", en José Briceño-Ruiz y Andrés Rivarola Puntigliano, *The resilience of regionalism in Latin American and the Caribbean. Development and Autonomy*, Palgrave Macmillan UK, International Political Economy Series, 2013; Olivier Dabène, "Consistency and Resilience Through Cycles of Repolitization", en Riggirozzi y Tussie, *The Rise of Post-hegemonic Regionalism...*; Nolte, "Latin America's New Regional Architecture...".

construcción de regionalización a actores privados y locales. La heterogeneidad de actores y marcos institucionales también está presente en dichos estudios, que lo reclaman como un campo político y no meramente tecnológico o productivo y se refieren al carácter doble de la regionalización económica o políticamente liderada.²¹ No obstante, Pia Riggirozzi²² plantea una conclusión fundamental que apunta que los procesos de regionalización también pueden ser implementados y racionalizados a partir de esquemas de acción intergubernamentales.

Sobre el concepto de regionalidad,²³ Hettne y Söderbaum han sido pioneros en su formulación conceptual para denotar la emergencia, construcción y consolidación de las regiones en su coherencia y niveles de comunidad regional; la conformación y actuación de múltiples actores y la multidimensionalidad de sus agendas. El concepto de regionalidad es considerado una herramienta comparativa para entender tales procesos; los autores identifican un cierto patrón continuo evolutivo en su conformación.²⁴ En su formulación original el término regionalidad denota aspectos identitarios, sociopolíticos e institucionales; se conjuga con la mayor o menor capacidad de tener representación, actuación y recono-

²¹ Ash Amin, “Una perspectiva institucionalista sobre el desarrollo económico regional”, en Victor Fernandez, Ash Amin y José Ignacio Vigil [comps.], *Repensando el desarrollo regional, contribuciones globales para una estrategia latinoamericana*, Buenos Aires, Miño y Dávila, 2008.

²² Riggirozzi, “Region, regionness and regionalism...”.

²³ Del inglés *Regionness* la traducimos como regionalidad, aunque también puede encontrarse como regionidad. El concepto es tomado de Hettne y Söderbaum, *op. cit.*, pp. 457-473; una aplicación al caso latinoamericano con innovaciones conceptuales importantes es la de Riggirozzi, *op. cit.* La regionalidad se caracteriza por la transformación, los autores identifican diferentes fases evolutivas yendo desde un “espacio regional”, para un “complejo regional”, a una “sociedad regional”, pasando a una “comunidad regional” y, finalmente, la conformación de un “Estado regional”, Hettne y Söderbaum, *op. cit.*, pp. 12-25.

²⁴ Söderbaum, *op. cit.*, p. 161.

cimiento hacia adentro y afuera de la región; así como también captura los fenómenos de regionalización y regionalismo. El primero entendido como los procesos por los que diferentes actores se complementan e interrelacionan de forma autónoma o espontánea dentro de un espacio geográfico transnacional determinado; y, el segundo, refiere a la instauración deliberada y paulatina de regímenes políticos específicos, regionalismos, que dada su multidimensionalidad ya no pueden ser tratados como meras opciones políticas de tipo prescriptiva o normativa, sino bajo la idea de construcción de regímenes o de gobernanza.

Pia Riggirozzi,²⁵ propuso abordar la construcción de la acción colectiva latinoamericana bajo el término regionalidad. Asimismo, posteriormente,²⁶ presentó algunos aspectos de la construcción regional de Unasur, ALBA y CELAC para argumentar que estaríamos ante un nuevo tipo de regionalidad, las regiones son concebidas como espacios pivote donde la política es repensada y sucede desde abajo hacia arriba. Tal argumento considera especialmente la dimensión global del concepto de regionalidad en su aspecto instrumental político;²⁷ así como también, la dimensión identitaria, en su aspecto normativo.

Aunque Hettne y Söderbaum no escapan de la reducción a la linealidad evolutiva que consideramos desacertada para entender los procesos o fases de la construcción de regionalidad, tal concepto es rescatable en sus dos dimensiones: regionalidad = regionalización + regionalismo. La primera implica un autorreconocimiento como parte de un colectivo regional a partir de múltiples procesos

²⁵ Riggirozzi, *op. cit.*, pp. 4 y 5.

²⁶ Riggirozzi e Tussie, *op. cit.*, p. 18.

²⁷ Amitav Acharya, "The Emerging Regional Architecture of World Politics", en *World Politics*, vol. 59, núm. 4, 2007, pp. 629-652.

de interdependencia y compenetración; el segundo, el reconocimiento desde afuera a partir de la identificación de regímenes desde los cuales se actúa colectivamente. Si bien se ha señalado el protagonismo de los actores no estatales en la regionalización y de los estatales en el regionalismo, en ambos fenómenos actúan indistintamente los diferentes actores implicados.

El concepto de regionalidad, por tanto, conjuga ambas dimensiones y, como herramienta analítica concebida gradualmente (mayor o menor nivel de regionalidad), es plausible de ser incorporado a esquemas de análisis que pretendan comprender los procesos de construcción de gobernanza regional.

LOS REGIONALISMOS POSIBLES Y SUS LIMITACIONES ANALÍTICAS

Desde una acepción normativa o prescriptiva, en las últimas décadas han sido propuestos diferentes adjetivos para acompañar la palabra “regionalismo” que le atribuyen o retiran algunos atributos distintivos a los proyectos ensayados en la región; así como también, generan cierta periodización.²⁸ Se han considerado: el regionalismo autonómico (décadas de 1960 a 1980);²⁹ el regionalismo abierto (década de 1990);³⁰ a partir del ascenso de gobiernos progresistas en América del Sur en los años 2000, el término de

²⁸ Perrotta y Porcelli, *op. cit.*, p. 202, consideran que tal adjetivación es producto de una falta de rigurosidad en la conceptualización del término regionalismo y tendría sus raíces en prácticas como el estiramiento conceptual sartoriano.

²⁹ José Briceño-Ruiz, *La integración regional en América Latina y el Caribe. Procesos históricos y realidades comparadas*, Mérida, Universidad de Los Andes, 2007.

³⁰ CEPAL, *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Nueva York, Naciones Unidas, 1994.

posliberal³¹ fue adoptado para explicar las transformaciones políticas que experimentó el regionalismo sudamericano. Análisis como el de Sanahuja³² destacan que la nueva agenda revitalizaba el papel del Estado en la construcción regional con una perspectiva autonomista. Sin embargo, no se reducía a construir integración económica como instrumento de superación de las condiciones de dependencia, como era presentado en el regionalismo autonómico.

La característica distintiva del regionalismo posliberal es la pérdida del monopolio de la agenda de los asuntos comerciales, para dar paso al tratamiento de asuntos políticos y su coordinación entre los países de la región. Ese nuevo espacio incorpora a la agenda común la discusión sobre problemas de integración física, transportes y cadenas productivas; sumado al tratamiento de las asimetrías regionales. Además, la necesidad de establecer posicionamientos comunes frente a ámbitos multilaterales globales se amplía a otros temas, no únicamente como estrategia de inserción en mercados, sino también para posicionarse políticamente en un nivel global y reivindicar revisionismo en las agendas multilaterales. En ese sentido, el regionalismo posliberal supera a la vertiente ideológica liberal que había caracterizado las negociaciones de la década anterior. Sin embargo, vemos que existen otras características que persisten o reaparecen a través del tiempo con distintas configuraciones. Así, identificamos elementos del regionalismo

³¹ Pedro da Motta Veiga y Sandra Rios, *O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*, Santiago de Chile, CEPAL, 2007.

³² José Antonio Sanahuja, “Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas”, en *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 0, 2008, pp. 75-106; José Antonio Sanahuja, “La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal”, en M. Cienfuegos y J. A. Sanahuja [eds.], *Una región en Construcción. Unasur y la integración de América del Sur*, Barcelona, Funcadió CIDOB, 2010.

autonómico en la nueva etapa; configurados con remanentes del periodo neoliberal y con instrumentalidad resignificada.

Por su parte, Riggiozzi y Tussie⁵³ adoptaron el término “post-hegemónico” para enfatizar, por un lado, la capacidad desarrollista-autónoma que adquiere el regionalismo en sus objetivos (similar a la ampliación de la agenda posliberal); y, por otro, para visibilizar la posición diferenciada del liderazgo de Estados Unidos que los países latinoamericanos asumieron durante el periodo, inclusive en ámbitos multilaterales globales. Se recupera al “regionalismo defensivo” en un sentido ideológico-político, aunque crítico de la etapa neoliberal, ahora orientado al desarrollo humano. En consonancia con quienes reclaman de la yuxtaposición de esquemas institucionales regionales, el carácter post-hegemónico del término denotaría la no existencia de un tipo de regionalismo consensuada y marcadamente predominante en la región,⁵⁴ abriendo paso a la coexistencia de varios proyectos regionales representando uno y otro modelo de regionalismo. Dabène⁵⁵ destaca su no homogeneidad y las posibles tensiones ante la multiplicidad de actores y agendas que proliferan dentro de los espacios institucionales.

La superposición de organizaciones regionales, sumada a la flexibilidad institucional y a la segmentación organizacional, se transforma en prácticas del regionalismo latinoamericano no necesariamente negativas o ineficaces,⁵⁶ como han sido entendi-

⁵³ Riggiozzi y Tussie, *op. cit.*, p. 139.

⁵⁴ José Briceño-Ruiz y Andrea Ribeiro Hoffmann, “Post-hegemonic regionalism, Unasur and the reconfiguration of regional cooperation in South America”, en *Canadian Journal of Latin America and Caribbean Studies*, vol. 40, núm. 1, 2015, pp. 48-62.

⁵⁵ Dabène, *op. cit.*

⁵⁶ Detlef Nolte y N. M. Comini, “Unasur: Regional Pluralism as a strategic outcome”, en *Contexto Internacional*, vol. 38, núm. 2, 2016, p. 547.

das desde otros ámbitos académicos.³⁷ Nolte³⁸ considera que tal sobreposición de instituciones y de agendas, no ha sido más que instrumental al desarrollo de las prácticas de los regionalismos latinoamericanos; aumentando su pluralismo y capacidad de reacción a partir de las distintas estrategias gubernamentales en diferentes momentos. Aunque las experiencias regionales latinoamericanas han sido hegemónicamente estructuradas en sus aspectos normativos, ninguna ha conseguido tal imposición en términos prácticos; siempre ha habido espacio para diferentes experiencias regionales, incluso cuando pareciera haber consensos en torno a la instrumentalización de la integración en la retórica, éstas han tenido siempre diferencias importantes. Briceño-Ruiz³⁹ destaca al regionalismo abierto como paradigmático en los años noventa al menos en las prácticas discursivas proneoliberalismo; y considera la posibilidad de que se hubiese establecido un nuevo paradigma regional a partir del cambio de milenio (con las experiencias del regionalismo posliberal o post-hegemónico). Sin embargo, deja abierta la opción por una u otra tipología para denominar la fase actual del regionalismo latinoamericano al considerar, acertadamente, que se hace necesaria una actualización del análisis.

Además, durante el mismo periodo coexistieron iniciativas regionales nada menos que de un actor importante: Estados Unidos; la formación de bloques de libre comercio, paraguas bilaterales y mega acuerdos comerciales negociados hasta 2016 con países lati-

³⁷ Andrés Malamud y Gian Luca Gardini, “Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons”, en *The International Spectator*, vol. 47, núm. 1, 2012, pp. 116-133.

³⁸ Detlef Nolte, “Costs and benefits of overlapping regional organizations in Latin America: The case of the OAS and Unasur”, en *Latin American Politics and Society*, vol. 60, núm. 1, 2018, pp. 128-153.

³⁹ Briceño-Ruiz, “Latin America beyond the continental...”.

noamericanos serían ejemplos nunca extintos del periodo liberal anterior, que tendrían en el panamericanismo y en el ALCA, sus antecedentes normativos.⁴⁰ En ese contexto, algunos autores han señalado la brecha artificial entre un tipo de regionalismo volcado hacia el Atlántico y otro hacia el Pacífico.⁴¹

En la estructuración del regionalismo existe, más allá de la convergencia o divergencia ideológica, la necesidad de cierto tipo de coordinación intergubernamental y acción colectiva en un nivel regional; aun cuando se reduce al regionalismo a sus aspectos puramente comerciales. La reintroducción en la agenda del regionalismo abierto constituye un ejemplo de que éste no habría estado superado, a pesar de las críticas sufridas durante el periodo posliberal. El desmonte progresivo, la indiferencia, o la reestructuración de los mecanismos de cooperación y coordinación que fueran producto del modelo de regionalismo anterior, han sido características de la trayectoria del regionalismo latinoamericano en una perspectiva histórica. Cada nueva hegemonía normativa sobre el objetivo de la gradual integración regional que consigue establecerse, ideológica o retóricamente, debilita la anterior y (re) construye la institucionalidad del regionalismo. Así, el regionalismo abierto fue, en alguna medida, sustituido por el posliberal (aunque sin ser hegemónico); ahora, nuevamente, aquel ha sido desafiado en sus bases conceptuales y materiales, sin ser substituido por un (nuevo u otro) modelo de regionalismo predominante.

Cabría preguntarse sobre los beneficios o ganancias en términos institucionales y prácticos que podrían estar sucediendo a lo

⁴⁰ Isidro Morales, “The renewal of U.S. ‘free trade’ diplomacy in the Americas from NAFTA to a deeper agenda of ‘competitive liberalization’ for the region”, en Briceño-Ruiz y Morales, *op. cit.*, cap. 2.

⁴¹ Briceño-Ruiz, “Latin America beyond the continental...”; Sanahuja, “Beyond the Pacific-Atlantic...”.

largo de todo el proceso de construcción regional; que necesariamente debe considerar a la dependencia de trayectoria y a la resiliencia de tales proyectos para poder tener un entendimiento de larga duración, capaz de interpretar sus legados en el nivel de la construcción de gobernanza regional y de la legitimidad interna.⁴²

En suma, con el desmonte del regionalismo posliberal, el escenario fue cambiando, remplazado por experiencias difusas y por la coexistencia de modelos diferentes. Hubo una reconfiguración del regionalismo latinoamericano que generó cambios institucionales y prácticos; sin embargo, hay aspectos reminiscentes de otras épocas conjugados con innovaciones: la conformación de la Alianza del Pacífico en 2011, así como el accionar colectivo del Grupo de Lima (2017), la suspensión de la Unasur en 2018;⁴⁵ así como la declaración de Santiago de marzo de 2019, que institucionaliza la creación de un nuevo ámbito político (Prosur), y el accionar opuesto ideológicamente de lo que se ha denominado el Grupo de Puebla, son evidencias de ello.

Existe, por tanto, una necesidad de establecer algún tipo de gobernanza regional más allá de la posibilidad de que por periodos se consolide uno u otro modelo como predominante. En ese sentido, consideramos que tal concepto es capaz de aprehender en el sentido teórico las diferentes dinámicas relacionales, ideológicas y de regionalidad existentes en Latinoamérica.

⁴² Briceño-Ruiz y Rivarola, *op. cit.*

⁴⁵ En abril de 2018, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú anunciaron que dejarían de participar en el bloque por tiempo indefinido; posteriormente también se retiraron Ecuador, Uruguay y Bolivia.

MODELO CONCEPTUAL DE LA GOBERNANZA REGIONAL

El concepto de gobernanza tiene amplios desarrollos provenientes tanto de la Ciencia Política, como de las Relaciones Internacionales.⁴⁴ Recientemente, ha sido propuesta la gobernanza regional como instrumento analítico para entender los regionalismos desde una perspectiva ontológica. Nolte sugiere definir al regionalismo latinoamericano de forma amplia y propone el término “arquitectura” o “complejo” de la “gobernanza regional” como más adecuado porque comprende “los procesos de formación de espacios de cooperación supranacionales, la capacidad de agencia de la región en instancias extrarregionales, la delegación de soberanía sin necesidad de construir instituciones supranacionales, la provisión de bienes públicos regionales y la existencia de diferentes organizaciones y proyectos regionales competitivos”.⁴⁵ Por gobernanza regional se refiere a un conjunto de organizaciones, principios y reglas normativas del comportamiento de los Estados en el nivel regional, así como también, a sus procesos de creación y formulación.⁴⁶ Así, la gobernanza regional incluye a las diferentes instituciones y organizaciones regionales, a los patrones de cooperación entre sus actores y a sus dinámicas relacionales. En ese sentido, el autor considera que la proliferación de organizaciones regionales en América Latina ha alcanzado un tipo de gobernanza regional cooperativa (no segmentada).⁴⁷

⁴⁴ Véase Renate Mayntz, “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 1, octubre de 2001.

⁴⁵ Nolte, “Latin America’s New Regional...”, p. 6.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 7.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 16. Más recientemente, Detlef Nolte, “Regionalidad y gobernanza regional en América Latina”, en F. Caballero Parra, R. Giacalone y E. Vieira Posada [eds.],

El concepto de gobernanza regional trae el asunto de la legitimidad de la acción colectiva en el nivel regional. Al estar construida por procesos desde abajo (económico-sociales) e desde arriba (intergubernamentales), la gobernanza regional alcanza legitimidad en su capacidad de atender problemas públicos de manera conjunta.⁴⁸ Tal dimensión de lo público es una característica importante del concepto de gobernanza en su acepción politológica. Tiene relación intrínseca con la capacidad de gobernar(se), de proveerse de un sistema de representación de intereses, de instituciones y de procedimientos voluntariamente, y en ese sentido la construcción de región se asemeja al de construcción de Estado.⁴⁹

La transformación de las escalas, de las formas y del accionar político que vemos en la construcción de la gobernanza regional debe, asimismo, priorizar al accionar estatal por ser éste un actor que tradicionalmente representa a lo público. En ese sentido, Luján atendía al proceso de formulación de políticas públicas regionales y analizaba las posibles estrategias a seguir para su diagnóstico, formulación y ejecución, en un análisis que entendía a la gobernanza como el producto de la interacción política y la construcción de consensos en el nivel regional de varios actores.⁵⁰

La integración latinoamericana y europea en el siglo XXI: marco para la reflexión sobre su presente y su futuro, Bogotá, Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia, 2020, pp. 19-58, recupera el concepto de regionalidad y hace una aplicación del modelo de complejos regionales. Tal conceptualización difiere de la aquí expuesta.

⁴⁸ El tema de la legitimidad del accionar colectivo regional y su capacidad de resolución de conflictos (o problemas comunes) ha sido parcialmente abordado por Malamud, *op. cit.*, aquí se amplía el alcance de la idea al sumar el accionar intergubernamental a las dinámicas económico-sociales como elementos de legitimación.

⁴⁹ Calame y Talmant, *op. cit.*, p. 22.

⁵⁰ Carlos Luján, “Una reflexión sobre los soportes institucionales para viabilizar políticas públicas regionales”, en Gerardo Caetano [comp.], *La reforma Institucional del Mercosur. Del diagnóstico a las propuestas*, Montevideo, Trilce, 2009, pp. 183-197.

Nuestra contribución conceptual a la gobernanza regional pretende separarla en tres dimensiones: 1) una denominada regionalidad (que retoma la conceptualización presentada *supra*); 2) el grado de convergencia ideológica intergubernamental regional; y 3) la dimensión relacional de la construcción colectiva de gobernanza regional. Todas las dimensiones propuestas son transversales al concepto de gobernanza regional, esto quiere decir que en todas sus posibles construcciones (de gobernanza regional) existirá algún grado (mínimo, conjuntamente) de estas tres dimensiones.⁵¹

En la sección anterior hemos delineado conceptualmente a la regionalidad, en su acepción de regionalización y regionalismo. Como dijimos, nuestra concepción de regionalidad vincula los aspectos identitarios (constitución y pertenencia a la región), así como los económico-sociales e institucionales de la discusión. Hemos apuntado que es una de las dimensiones de la gobernanza regional, ya que consigue capturar la intensificación de las interrelaciones y su complejidad tanto hacia afuera (constitución y capacidad de agencia), como hacia adentro de la región (mayor regionalización e interdependencia). Esta dimensión es una de las más importantes para entender la gobernanza regional, su descripción en términos empíricos será uno de los desafíos de la aplicación de nuestro modelo analítico. El presente apartado esclarece las dimensiones: grado de convergencia ideológica regional y relacional, para completar nuestra propuesta analítica.

⁵¹ Saraiva y Granja, *op. cit.*

CONVERGENCIA IDEOLÓGICA

La dimensión ideológico-política del regionalismo ha sido introducida en el debate por diversos académicos. Malamud llama la atención al accionar del presidencialismo latinoamericano en la construcción regional.⁵² Dabène entiende la trayectoria histórica del regionalismo latinoamericano como “ciclos de politización” en los que las preferencias políticas de los actores daban énfasis a la construcción política de la región.⁵³ Esos ciclos demostrarían grados diferentes de convergencia ideológica intrarregional, a los que Dabène denominó “presidencialismo colectivo”, para notar el protagonismo de los presidentes. Briceño-Ruiz destaca que la dimensión ideológico-política del regionalismo está presente en la formulación de los “ejes de la integración latinoamericana”.⁵⁴ En la misma línea, Riggiozzi argumenta que la construcción colectiva ha creado marcos normativos ideológicos e institucionales que contribuyen a su difusión y autorreproducción; dejando al campo político la disputa por la construcción de políticas públicas que, en ese sentido, adquirirían legitimidad.⁵⁵

Tales reflexiones proponen pensar en el juego político ideológico de la construcción de la gobernanza regional; en el sentido último que le dan a la construcción de región los arquitectos de ésta, en sus objetivos. Las discusiones actuales sobre la posible vuelta al neoliberalismo, el conservadurismo y autoritarismo

⁵² Andrés Malamud, “Presidentialism and Mercosur: A Hidden Cause for a Successful Experience”, en Finn Laursen [ed.], *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives*, Aldershot, Ashgate, 2003; Malamud, “Conceptos, teorías y debates...”.

⁵³ Dabène, *op. cit.*

⁵⁴ Briceño-Ruiz, “Ejes y modelos en la etapa actual...”.

⁵⁵ Pia Riggiozzi, “Regionalism through social policy: collective action and health diplomacy in South America”, en *Economy and Society*, vol. 43, núm. 3, 2014, pp. 432-454.

como elementos normativos presentes en la agenda y la retórica discursiva, y la posibilidad de un *déjà vu* en la construcción regional latinoamericana,⁵⁶ traen al debate la posibilidad de pensar en ciclos políticos. Esta cuestión, así como también, los ya mencionados aportes en torno a la dependencia de trayectoria, resiliencia o autorreproducción de prácticas que el regionalismo latinoamericano ha experimentado, abren el debate para la importancia de la perspectiva temporal como una variable clave para entender tales prácticas y sus consecuencias.⁵⁷

El perfil ideológico que asuma la gobernanza regional construida en determinado momento va a depender del grado de convergencia que haya entre sus principales actores, entre los que se resaltan, los gobiernos de turno en los países de la región. La convergencia ideológica intergubernamental ha contribuido a la conformación de gobernanza regional, sea cual sea el signo ideológico del proyecto de regionalismo ensayado. Así, los gobiernos del Mercosur (convergentes hacia el neoliberalismo en 1991) no plasmaron en el Tratado de Asunción el mismo proyecto de integración que, hasta entonces, había sido negociado por los gobiernos durante la década de los ochenta (de signo ideológico diferente). Otro ejemplo de construcción de gobernanza regional a partir de la alta convergencia ideológica intrarregional lo fue la Unasur.

El grado de convergencia ideológica intergubernamental afecta de distintas maneras a la gobernanza regional. En momentos de mayor convergencia, aunque no homogenice la acción colectiva en todas sus formas, alcanza más importancia; mientras que, en el

⁵⁶ Briceño-Ruiz, “Un nuevo ciclo regionalista en América...”, ha retomado la noción de *déjà-vu* para referirse a una posible tendencia cíclica del regionalismo latinoamericano.

⁵⁷ Briceño-Ruiz y Rivarola, *op. cit.*

auge de la divergencia, pueden darse procesos de deconstrucción institucional y/o parálisis decisoria. Cuando aparecen divergencias ideológicas en el nivel intergubernamental, muchas veces la construcción de la gobernanza queda paralizada, o se retrae. Cabría estudiar tales patrones de convergencia y divergencia ideológica para entender cuál es el peso relativo que esta dimensión adquiere en la construcción de gobernanza regional, que planteamos tridimensionalmente.

DIMENSIÓN RELACIONAL

La dimensión relacional de la construcción de la gobernanza regional también es propuesta en términos graduales, permite resumir en un continuo los diferentes grados de entendimiento entre actores, instituciones y procesos construidos colectivamente. Optamos por la utilización de términos ya conocidos en el debate sobre el regionalismo para denotar los diferentes grados de entendimiento entre los actores. Así, consideramos que un primer grado de entendimiento posible intrarregionalmente es la interacción entre los actores, conversaciones y planteos de asuntos, problemas y necesidades comunes, alude al reconocimiento de que tal agenda pueda ser plausible de ser regionalizada. Luego estaría la cooperación, elaboración de estrategias posibles de acción conjunta para la gestión de tales asuntos. La cooperación es entendida por Milner⁵⁸ como el proceso en el que los actores ajustan su comportamiento a las preferencias (conocidas o no) de otros actores a través de la coordinación (lo que supone intercambio de informa-

⁵⁸ Helen Milner, *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1997.

ción) con objetivos de beneficios mutuos o de reducción de externalidades negativas derivadas de las opciones de otro actor. En tal sentido, la cooperación llevaría a la coordinación, siguiente grado de entendimiento en el que habría también diagnóstico, planeamiento e implementación de acciones colectivas. El otro extremo del continuo de entendimiento relacional es la integración (en el sentido de integralidad, común) de las agendas negociadas en los esquemas de gobernanza regional. Tal como fuera explicitado, el sentido de integración dado aquí es el literal, las negociaciones se transformarían en compromisos comunes de acción colectiva.

Los cuatro niveles de esta dimensión relacional —interacción, cooperación, coordinación e integración— implican construcción de gobernanza regional que, así gradualizada, consigue identificar todas sus dinámicas, ya que adquiere la posibilidad de asumir diferentes grados según el tipo de agenda y de actores implicados. Esta dimensión de la gobernanza se atribuye a los actores (públicos, privados, formales o informales).

CONCLUSIÓN

El regionalismo en América Latina presenta diversos perfiles a lo largo del tiempo. No hay un padrón o modelo hegemónico y, de forma dinámica, acompaña los cambios en el ámbito internacional, regional y doméstico de los Estados. Las variedades que adopta suelen acomodar y reformular viejas instituciones a los nuevos patrones de cooperación, así como han sabido crear nueva institucionalidad con cierto nivel de innovación en sus acuerdos específicos.

Creemos que el enfoque de la gobernanza regional consigue identificar las múltiples dinámicas que hay detrás de las distin-

tas experiencias regionales sin entrar en el terreno de la disputa ideológica, que implicaría considerar limitaciones normativas o prescriptivas al regionalismo. Asimismo, las dimensiones aquí señaladas, regionalidad, grado de convergencia ideológica y la dimensión relacional, pueden contribuir a explicar las características que la gobernanza ha asumido en el contexto regional latinoamericano.

Las preferencias políticas y las estrategias de desarrollo adoptadas internamente por los gobiernos, y el grado de convergencia de tales intereses en el nivel regional asumen un papel protagónico en la construcción de gobernanza. Existe dificultad en crear consensos alrededor de temas donde no hay convergencias *a priori*, muchas iniciativas han sido trabadas por tales diferencias; como en el caso de Unasur. Cambios y transformaciones propias de los regímenes democráticos en el nivel doméstico pueden modificar las preferencias de los actores respecto a cuál tipo de regionalismo es deseado, necesario, o instrumental a qué tipo de intereses; y eso afecta directamente a las instituciones regionales ya consolidadas.

En ese sentido, estamos frente a un escenario fragmentado, con combinaciones *ad hoc* de intereses, ideas y necesidades, las bases del regionalismo están siendo progresivamente deconstruidas y resignificadas. Asimismo, la dimensión de la regionalidad le imprime a la gobernanza no solamente un imaginario y un sentido de agencia común, sino también la necesidad de contar con gobernanza de nivel regional, aun cuando no hay convergencia ideológica intergubernamental. En tal sentido, tanto las consecuencias de los procesos de regionalización, como la construcción de regionalismo han sido importantes y cuentan a la hora de reproducir tales procesos con cierta independencia de la política gubernamental. Cabría estudiar a los actores implicados para poder discernir cuál

es el impacto de mecanismos de reproducción de prácticas institucionales y/o resilientes a un nivel regional.

Con la regionalización surge la necesidad de gestionar recursos y políticas públicas comunes. Cuando la convergencia ideológica en el nivel gubernamental no existe o es mínima, cabría cierta autonomía de los actores socioeconómicos en la construcción de acción colectiva sobre elementos ya construidos en periodos anteriores de convergencia o demandas socio- históricas y estructuralmente impuestas. Identificar cómo se configuran esas demandas, y cuáles serían sus efectos en el nivel político, institucional y regional son tareas de investigación futura.

Asimismo, la dimensión relacional consigue abarcar la gran gama de acuerdos existentes sobre los innumerables asuntos tratados en cada proceso y graduar, en cierta forma, los distintos compromisos asumidos. A lo largo del continuo cada término envuelve diferentes acuerdos de planificación estratégica, los que, a su vez, implican mayor o menor capacidad de negociación conjunta, construcción de políticas regionales que denotan más o menos institucionalidad, construyendo así, gobernanza regional. El grado de entendimiento entre los actores regionales latinoamericanos ha derivado en la construcción de diferentes proyectos con varios grados de planificación coordinada estratégicamente; lo que ha redundado en distintos escenarios regionales. Creemos que su configuración está determinada ideológicamente, y su construcción, pragmáticamente. En ese sentido, es importante pensar en la capacidad de autonomía que la gobernanza regional construida en cada periodo puede alcanzar, respecto a las condiciones en las que fuera creada. A partir de estudios empíricos minuciosos, podrían identificarse, además, posibles modelos o patrones en la trayectoria de la gobernanza regional latinoamericana.