



América del Sur, una región II

Boletín de la Biblioteca del Congreso de la Nación. -- Año 1, nº 1 (1918)-
Año 11 (1929) ; 2a época, Año 1, nº 1 (mayo 1932)-Año 2, nº 6 (oct.1934) ;
[3a época], nº 1 (sept./oct. 1934)- . -- Buenos Aires : Biblioteca del
Congreso de la Nación, 1918- .
v. ; 25 cm.

ISSN 0004-1009.

1. Biblioteca del Congreso - Argentina - Publicaciones Periódicas. I. Biblioteca
del Congreso.

América del Sur, una región II

Boletín de la BCN N° 127

ILUSTRACIÓN

Una cosecha en común, Javier Infante

DIRECTOR RESPONSABLE

Alejandro Lorenzo César Santa

COMPILADORES

Marta Palchevich y Luis Martínez

DISEÑO, COMPAGINACIÓN Y CORRECCIÓN

Subdirección Editorial

IMPRESIÓN

Dirección Servicios Complementarios

Las opiniones, ideas, doctrinas, conceptos y hechos aquí
expuestos, son de exclusiva responsabilidad de los autores.

© Biblioteca del Congreso de la Nación, 2013

Av. Rivadavia 1850, 3º piso.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Impreso en Argentina - Printed in Argentina

Noviembre 2013

Queda hecho el depósito que previene la ley 11.723

ISSN 0004-1009

...el continente americano ha vivido entre el sueño y la realidad, ha vivido el divorcio entre la buena sociedad que deseamos y la sociedad imperfecta en la que realmente vivimos. Hemos persistido en la esperanza utópica porque fuimos fundados por la utopía, porque la memoria de la sociedad feliz está en el origen mismo de América, y también al final del camino como meta y realización de nuestras esperanzas.

.....

Pocas culturas del mundo poseen una riqueza y continuidad comparables. En ella nosotros, los hispanoamericanos, podemos identificarnos e identificar a nuestros hermanos y hermanas en este continente. Por ello resulta tan dramática nuestra incapacidad para establecer una identidad política y económica comparable. Sospecho que esto ha sido así porque, con demasiada frecuencia, hemos buscado o impuesto modelos de desarrollo sin mucha relación con nuestra realidad cultural. Pero es por ello, también, que el redescubrimiento de los valores culturales pueda darnos, quizás, con esfuerzo y un poco de suerte, la visión necesaria de las coincidencias entre la cultura, la economía y la política.

.....

Carlos Fuentes, *El espejo enterrado*

El sueño de integración que recorrió el vasto territorio de la América del Sur desde la gestación de sus naciones, comienza a materializarse sistemática mente en los primeros años de este siglo XXI, en el que el mundo demanda nuevos paradigmas de interpretación para comprender “el puesto del hombre en el cosmos”.

El viejo sueño continental ha dado un firme paso con la creación de la UNASUR. Esta alianza sustentada en los principios de paz, concertación, integración, inclusión social y lucha contra la pobreza, pretende el desarrollo de un espacio común en lo político, social, cultural, económico financiero, ambiental y en su infraestructura, sin subestimar las particularidades de cada nación.

El nuevo modelo de integración ha de incluir los avances alcanzados por los procesos del Mercosur y la Comunidad Andina, y superar el exclusivo ámbito del intercambio comercial y la regulación arancelaria.

Siendo la disputa por los recursos naturales uno de los elementos más significativos del capitalismo contemporáneo, América del Sur, por sus reservas de dichos recursos estratégicos y su tradicional condición de región exportadora de materias primas, resulta un espacio especialmente codiciado para el futuro de los países centrales.

Superando conjuntamente la vulnerabilidad y dependencia de las economías nacionales y teniendo en cuenta la actual demanda de otras regiones, este continente expone sus excepcionales condiciones así como la oportunidad histórica para asumir “soberana y estratégicamente” la gestión económica y científica de sus recursos.

Al mismo tiempo, la compartida revalorización de la política ha dado lugar a una importante ampliación de los derechos civiles y sociales, y a una creciente descolonización cultural y educativa, impensable una década atrás.

América del Sur hoy significa promesa.

La integración como espacio geopolítico ¿América Latina o Sudamérica?¹

José Miguel Amiune

¿Cuál es la naturaleza del proceso actual de integración regional? ¿Un acuerdo arancelario tendiente a fomentar el libre comercio como la ALALC (1961), transformado luego en ALADI (1980)? ¿Un acuerdo comercial tendiente a establecer una unión aduanera y, eventualmente, un mercado común, como el PACTO ANDINO (1960) y el MERCOSUR (1991)? O, como nosotros pensamos, el UNASUR (2004), nacido como alternativa al intento de imposición del ALCA, asume una naturaleza geopolítica, que incluye –además de los aspectos de integración económica y comercial– proyectos de integración física en materia de transportes, energía y comunicaciones (IIRSA), un Consejo de Defensa Suramericano (CDS), un organismo financiero propio como el Banco del Sur, mecanismos de consulta y decisión política (Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno y un Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores), además de acuerdos de integración en materia de educación, cultura, políticas científicas y tecnológicas. Todos estos factores lo convierten en un proyecto geopolítico que excede la mera integración comercial, aumentando el poder de negociación de la región en el tablero mundial, y le permite una inserción en el mundo en condición de actor sustantivo del sistema internacional.

Si admitimos que la premisa enunciada es correcta, la pregunta que se impone es la siguiente: ¿Cuál es el ámbito geográfico y político de nuestra integración? ¿América Latina o Sudamérica? Esta pregunta pocas veces formulada, menos aun aclarada, nos induce a usar ambos términos, como el todo y la parte o, simplemente, como equivalentes. Este texto se propone introducir una diferenciación entre ambas expresiones, a partir del origen y la etimología de cada una. América Latina es un concepto creado como instrumento cultural y defensivo frente al expansionismo anglosajón de América del Norte. En cambio, Sudamérica es una realidad geopolítica, producto de la contigüidad geográfica y territorial, por tanto, constituye el marco espacial, político y económico de la integración regional.

I) LA INVENCION DE AMÉRICA LATINA

Hegel, en sus lecciones sobre Filosofía de la Historia Universal había resaltado el contraste entre dos Américas. La América del Norte, emprendedora, expresión del Espíritu Objetivo y, por añadidura, sujeto de la Historia Universal. En cambio, América del Sur se le aparecía a Hegel como un puro hecho de la

¹ El presente artículo fue publicado este año en la revista *Archivos del presente*.

geografía que no había sido tocada por el Espíritu y vivía, por tanto, en estado de naturaleza, ajena a la dialéctica del Espíritu y al margen de la Historia Universal.

Éjl veía solo dos Américas, del Norte y del Sur, que entrarían en conflicto cuando el poder civilizatorio del Norte se expandiera, constituyéndose en la fuerza a través de la cual la Historia Universal debiera manifestarse. Al conquistar el sur del continente, le posibilitaría emerger de su estado de pura geografía, de pura naturaleza, para integrarlo a la dialéctica de la Historia Universal.

¿Cuándo aparece, entonces, el término América Latina?

Fue el pensador y político chileno Francisco Bilbao Barquín (1823-1865) quien en una conferencia en París (1856) usó por primera vez el término “América Latina”, incluyendo a México y América Central.

Francisco Bilbao pronunció esa conferencia en París tras enterarse que el Presidente de EE.UU. Franklin Pierce había reconocido al gobierno instalado en Nicaragua por el filibustero William Walker, como el gobierno legítimo de esa nación. De modo que, para Bilbao, lo que tenían en común los latinoamericanos no era una “cultura latina” sino un “enemigo”, poderoso y expansivo.

Ese mismo año, 1856, el escritor colombiano José María Torres Caicedo, usa el término América Latina, en su poema “Las dos Américas”, que en una de sus estrofas dice:

La raza de la América Latina,
Al frente tiene la sajona raza,
Enemiga mortal que ya amenaza
Su libertad destruir y su pendón.

El término América Latina fue apoyado por el Imperio francés de Napoleón III durante la invasión francesa a México, que había entronizado al Archiduque Fernando Maximiliano, hermano del Emperador de Austria. El propósito de Napoleón III era construir un Imperio Latino, en oposición a la Gran Bretaña y como forma de incluir a Francia entre los países con influencia en América. Así podrían, al mismo tiempo, excluir a los sajones y separar a Iberoamérica de sus ex metrópolis.

Sin embargo, es totalmente incorrecto el uso del adjetivo latino, que corresponde inherentemente a la zona de Italia designada por tal nombre en la época de la Antigua Roma (Latium), hoy Lazio. Posteriormente, y por interés francés, este significado fue extendido a cualquier parlante de una lengua derivada del latín, cuando normalmente esta referencia es a las lenguas romances (derivadas del latín romano).

En suma, cuando Bilbao inventó América Latina, no la veía como una fraternidad cultural, sino como un proyecto defensivo. La única posibilidad que tenían los países, al sur del Río Grande, de enfrentar a una potencia económica y militar como la norteamericana.

Finalmente, el término América Latina ganó fuerza cuando las instituciones multilaterales del sistema de la ONU lo adoptaron, después de la Segunda Guerra Mundial.

II) LA REALIDAD GEOPOLÍTICA DE AMÉRICA DEL SUR

Si observamos el mapa de América del Sur ésta se nos representa como un triángulo invertido, rodeado por tres importantes masas de agua: los océanos Pacífico y Atlántico y el Mar Caribe. A su vez, ese espacio está quebrado por tres cadenas montañosas: los Andes, el Planalto brasileño y el Macizo de las Guayanas; y, finalmente, aparece atravesado por tres grandes ríos que desembocan en el Océano Atlántico: el Orinoco, el Amazonas y el Río de la Plata, unidos por una vasta planicie interior que necesariamente debe conectarse. La organización del espacio en este hinterland continental, su integración política, física, económica, social y cultural, representa el gran desafío geopolítico que nos plantea el siglo XXI.

Históricamente la conquista y colonización de América coincidió con el período de expansión y hegemonía del transporte y comercio marítimo internacional. Esa herencia colonial configuró a América del Sur como un sistema de puertos con una matriz de desarrollo perimetral, concentrada sobre sus litorales marítimos. Desde Puerto Cabello a Buenos Aires y desde Valparaíso a Santa Marta el desarrollo se centró en los litorales oceánicos postergando las regiones mediterráneas y configurando un modelo de desarrollo dual o desigual que, transcurridas cinco centurias, no ha sido revertido.

Al ingresar al nuevo siglo se impone el replanteo de una visión estratégica, prospectiva e integradora, que nos permita recuperar la dimensión geográfica, la importancia de la organización del espacio y de la infraestructura física, como elemento articulador de la integración regional. En suma, tenemos que recomponer lo que la historia y la geografía habían unido y la balcanización política ha fragmentado.

En esta tarea, puede ser de gran ayuda la geopolítica, disciplina tratada con desdén por las ciencias sociales contemporáneas, cuyo estatus científico y académico exige una urgente revalorización. La actual atmósfera de pensamiento “cortoplacista” debe ceder paso al pensamiento estratégico, reconociendo que no podemos abordar el desarrollo, la integración regional y nuestra inserción en el mundo si no incorporamos a nuestra estrategia los factores geopolíticos.

Este tipo de debates ha estado ausente en nuestro país en las últimas décadas. Ya en 1923, el Contralmirante Segundo Storni, en su libro *Intereses argentinos en el mar*, planteaba el dilema sobre si Argentina era un país insular o peninsular. Según la doctrina Storni, Argentina era una isla situada en el extremo del hemisferio marítimo, cuyos mercados eran transoceánicos y su principal vinculación con el mundo era el Atlántico, al que llamaban “el océano de la civilización”. En esta tesis, salvo con Chile y Uruguay, los límites internacionales de Argentina constituían un verdadero foso separador del continente, del cual nuestro país se colgaba sostenido por dos cuerdas que eran sus respectivas fajas costeras: una la del litoral Atlántico uruguayo-brasileño y la otra la del litoral Pacífico del norte de Chile y Perú. A su vez, la cordillera de los Andes no era un obstáculo entre Argentina y Chile, ya que ese país compartía la condición insular y servía de contacto de Argentina con el Pacífico. Esta visión, indudablemente, se correspondía con

el esquema agro-exportador del crecimiento hacia fuera, basado en el comercio marítimo con Europa, y separaba a la Argentina del contexto sudamericano.

En la década de los 60, a través de la revista Geopolítica, el Gral. Juan Enrique Guglielmelli opuso a esa visión de la “Argentina atlántica” la perspectiva de la “Argentina continental”. Sostenía que, a la inversa de su pretendida insularidad, la Argentina tiene una condición peninsular en la más amplia acepción geopolítica del término. Mantiene su condición marítima pero asume su rol continental. Según esta teoría, todo el espacio argentino se articula con los países limítrofes y con la subregión sudamericana a través de sus fronteras y la integración de su infraestructura física y económica, en especial: transportes, energía y comunicaciones. Sostenía, en síntesis, que la Argentina es continental, bimarítima y antártica, lo que la lleva a buscar una integración política, económica y comercial con el resto de América del Sur y a definir la vinculación con el mundo desde la perspectiva regional o continental. Esta visión se corresponde con una idea del desarrollo vinculada a la expansión del mercado interno a nivel subregional.

III) LOS ALCANCES DE LA CONTROVERSIA

El que domina: nomina, dice el dicho. Los franceses L. M. Tisserand y E. Domenech consolidaron el concepto de América Latina como *le Mexique, le Amérique Centrale et le Amérique du Sud*. El concepto de América Latina, usado para mostrar los contrastes con la América del Norte, pasó a integrar el panlatinismo, idea que encubría las pretensiones imperialistas de Francia, y fue instrumentado para legitimar la intervención de Napoleón III en México (1862-1867) y su intento de avanzar sobre Iberoamérica.

Será necesario esperar hasta finales del siglo XIX para encontrar una conciencia que supere los complejos de inferioridad respecto de las ambiciones imperiales. Esa conciencia reivindicadora de lo autóctono se transformará rápidamente en reacción de nuevos intelectuales como José Martí (*Nuestra América*, 1891), Rubén Darío (*El triunfo de Calibán*, 1898) y José Enrique Rodó (*Ariel*, 1900), que prefigurarían las disputas dialécticas del siglo XX denunciando el carácter “euro-centrista” del concepto de América Latina.

José Martí es un claro y lúcido ejemplo de esta reacción contra la tradición europeísta –más que europea– que negaba al indio, al americano y al negro, y en cambio alababa o imitaba lo europeo y lo norteamericano. “Cree el soberbio que la tierra le fue hecha para servirle de pedestal, porque tiene la pluma fácil o la palabra de colores, y acusa de incapaz e irremediable a su república nativa”. Y poco más adelante expresa su toma de conciencia sobre la inutilidad del remedio de los intelectuales y reformadores latinoamericanos: “La incapacidad no está en el país naciente que adopta formas que se le acomoden y grandeza útil, sino en los que quieren regir pueblos originales, de composición singular y violenta, con leyes heredadas de cuatro siglos de práctica libre en los Estados Unidos y diecinueve siglos de monarquía en Francia”.

Como concesión ante esas críticas, en la actualidad se utilizan palabras como “Hemisferio”, “Hemisferio Occidental” o “Las Américas”, en plural. Estos términos han sido inventados por los estadounidenses para apropiarse del nombre “América” con fines hegemónicos, ya perfilados en la Doctrina Monroe. Es cuestionable el uso del término “hemisferio”, pues puede referirse a cualquier parte del mundo. Lo mismo ocurre con “hemisferio occidental” (porque refiere al occidente de Europa) omitiendo que, invirtiendo la mirada, es el oriente de Asia, lo que implica la disolución de la propia identidad americana.

Va cobrando fuerza en ámbitos internacionales una nueva postura teórica sobre el concepto de América Latina que se vincula más a aspectos sociológicos, lingüísticos y culturales. Se lo entiende como un espacio geográfico y temporal en el que prevalecen pautas culturales comunes, las cuales pueden incluir la utilización de lenguas determinadas. En este sentido, los partidarios de esta postura entienden que países del Caribe, Centro y Sudamérica como Jamaica, Surinam o Guyana son parte de América Latina, diferenciándose de las prácticas de las naciones de la América Anglosajona. Por el contrario la región francófona de Canadá, pese a que su lengua madre es el francés (una lengua latina) debe ser incluida en la América del Norte.

IV) LA INTEGRACIÓN COMO ESPACIO GEOPOLÍTICO

Hoy, al igual que en el siglo XIX, hay dos Américas. Desde el Destino Manifiesto y la Doctrina Monroe, los EE.UU. se apropiaron de más de la mitad del territorio mexicano, Puerto Rico y Cuba, apoyados en instrumentos como la Enmienda Platt. Aunque el México residual y Cuba sean hoy estados independientes, Puerto Rico es un estado libre asociado de EE.UU. que debate, todavía, la estatidad plena.

Hacia inicios del siglo XX, EE.UU. reconocía hacia el sur una doble frontera. La primera, los 3.000 kms. que lo separan de México; la segunda, la zona que se extiende al sur del Canal de Panamá, a la que se segregó de Colombia, tomando la región del Darién como un foso separador de América del Sur.

En suma, América del Norte bajo el liderazgo de EE.UU. incorporó a México, Centro América y Caribe como su zona de seguridad estratégica, situación que se ha mantenido sin cambios, excepto para los casos de Cuba y Nicaragua. Pero se ha reforzado a través del NAFTA que incorpora a México en un bloque comercial con EE.UU. y Canadá; a través del Plan Colombia, que le ha permitido extender sus bases militares en ese país para monitorear la Amazonía; y el resto de la América del Sur a través de bases militares en Perú, Chile y la base aérea Mariscal Estigarribia en Paraguay.

Como se puede apreciar América del Norte extiende geopolíticamente su área de seguridad estratégica incluyendo a México, Centroamérica y Caribe. La otra América, es la América del Sur. El destino de ésta última es detener la expansión militar, política y económica de los EE.UU., consolidando el UNASUR

como instrumento de integración y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), como organismo de seguridad regional para reemplazar a la OEA. Esta última no dejaría de existir, pero quedaría reducida a arbitrar las controversias que pudieran plantearse entre el bloque latinoamericano y del Caribe con EE.UU. y Canadá.

En consecuencia, el interrogante planteado en el título de este texto no admite otra respuesta: nuestro espacio geopolítico de integración es América del Sur. Compuesta por doce Estados, dentro de un espacio contiguo, con una población cercana a los 400 millones de habitantes, que equivale al 70% de toda América Latina y al 6% de la población mundial. Con una integración lingüística, donde predominan el español y el portugués. Dotada de una de las mayores reservas de agua dulce y biodiversidad del planeta, más allá de las inmensas riquezas en recursos minerales, pesca y agricultura. Su territorio abarca casi 18 millones de kilómetros cuadrados (el doble de los EE.UU.) y un PBI del orden de los 4.095.212 millones de dólares (UNCTAD, 2011), reúne todas las condiciones para constituirse, en un par de décadas, en uno de los bloques políticos y económicos más importantes del planeta.

Esta tarea de construir la integración sudamericana no está exenta de amenazas. Por un lado EE.UU., ante el fracaso del ALCA, ha buscado debilitar la unidad sudamericana a través de los Tratados de Libre Comercio (TLC) que tiene firmados con Chile, Perú y Colombia, al que se agrega el que ya tenía con México. Esos cuatro países han formado la llamada “Alianza del Pacífico”, para contraponerla al eje Atlántico formado, esencialmente, por Venezuela, Brasil y Argentina, junto a Uruguay, Paraguay, Bolivia y Ecuador.

El comercio entre México, Chile, Colombia y Perú es –prácticamente– inexistente. Por lo que dicha alianza se explica en el exclusivo interés de EE.UU. por ingresar libremente a esos mercados colocando sus productos y servicios estratégicos: financieros, informáticos, comunicacionales, energéticos y sus políticas sobre patentes, propiedad intelectual sobre intangibles y tecnologías de punta.

Ante el fracaso de la OMC para concluir la Ronda de Doha, EE.UU. reorienta su estrategia geopolítica y comercial hacia el Pacífico a través del Trans-Pacific Partnership (TPP), utilizando los acuerdos interregionales como la “Alianza del Pacífico”, como instrumento geopolítico para mantener flotando sobre nuestra región el fantasma del ALCA.

En la vertiente o arco del Atlántico tenemos la locomotora que representa Brasil, por sí solo un enorme espacio económico, que integra el grupo de los BRICS o países emergentes, destinados a jugar un rol fundamental en el rediseño del orden internacional. Si a ello le agregamos un país como Venezuela que cuenta con la segunda mayor reserva de petróleo y gas a escala mundial; Ecuador otro país rico en minería y combustibles; Uruguay, importante exportador de productos agrarios y servicios de diferente clase, entre ellos, los portuarios; el Paraguay y Bolivia (con su enorme reservorio de gas) con una ubicación geoestratégica fundamental en el hinterland de Sudamérica; la posición de Argentina,

país agroindustrial de desarrollo intermedio, no admite dudas: la integración en el UNASUR no es un proceso es un destino.

Quiero cerrar este texto con la evocación de uno de los más grandes hombres públicos de la Argentina: Juan Bautista Alberdi. En el siglo XIX él siempre hizo mención de América del Sur y fue este concepto y no el de América Latina el que orientó la formulación de sus Bases para la Constitución Argentina. El ilustre tucumano entendía que había dos Américas, distintas no tanto por sus orígenes étnicos o idiomáticos, sino por determinación de la geografía y la historia.

Como afirmamos anteriormente, la gran tarea inconclusa de América del Sur, que debe consumarse en este siglo XXI, es integrar lo que la geografía y la historia han unido y la política colonial ha fragmentado.

Como afirmaba Manuel Ugarte: frente a los Estados Unidos de América del Norte, hay que construir los Estados Unidos de América del Sur.

Esa es la misión de las nuevas generaciones que empieza a tomar forma a través de UNASUR y CELAC, para que no se cumpla el sombrío pronóstico de Hegel y la América del Sur se incorpore, por el esfuerzo de sus pueblos, su tradición espiritual y en condiciones de soberanía política, a la dialéctica de la Historia Universal.

Por Patria entendemos la vasta extensión de ambas Américas. El proyecto de unidad latinoamericana en perspectiva histórica

Waldo Ansaldi

A Verónica Giordano, Inés Nercesian, Julieta Rostica y Lorena Soler, “mosqueteras” de la sociología histórica, por ser parte del proyecto de construir Nuestra América.

[No hay patria en que pueda tener el hombre más orgullo que en nuestras dolorosas repúblicas americanas.

José Martí, *Nuestra América*

INTROITO

En 1980, el latinoamericanista panameño Ricaurte Soler escribió: “En las actuales discusiones sobre la integración latinoamericana se olvida, con frecuencia, la larga tradición que, desde el período independentista, comprueba la existencia de ininterrumpidos empeños de solidaridad y unificación. La reconstrucción histórica de aquellos esfuerzos, que no se limitaron a Bolívar o Martí, adquiere significado actual en la medida en que permite apropiarnos, racional y responsablemente, las exigencias de un pasado ineludible” (Soler, 1980: 13).

Es penoso comprobar que más de treinta años después esas palabras mantienen plena vigencia. Digo penoso porque la actualidad de esa evaluación significa que sumamos otras tres décadas de olvido, con la consiguiente erosión de la construcción de una memoria esencial para todo proyecto serio de unidad continental. De allí que este breve artículo persiga llamar la atención sobre la necesidad de mantener viva la larga tradición de solidaridad y unificación.

La inexcusable apelación a las propuestas integracionistas formuladas en el pasado permite un doble ejercicio analítico, no desprovisto de intencionalidad política: 1) tantas propuestas, todas frustradas, indican que las fuerzas contrarias a la unidad latinoamericana han sido –y siguen siendo aún– más fuertes que las favorables; 2) tales propuestas deben ser tenidas en cuenta más como antecedentes que abonan una tradición, que como contenido del proyecto del siglo XXI.

Quienes trabajamos en sociología histórica disponemos de un concepto clave, el de *coeficiente histórico*, que es un conjunto de seis presupuestos ontológicos. Sintéticamente dicho: en cada proceso social, la secuencia de sucesos

es tratada de forma acumulativa, de modo tal que cada fase de la misma es considerada como un resultado acumulado o un punto de llegada de todas las formas anteriores y, simultáneamente, germen potencial o punto de partida de las fases futuras. En cada momento histórico, los hombres y las mujeres de él se encuentran con un campo específico de oportunidades, posibilidades y/u opciones para sus acciones –y por ende para el curso futuro del proceso–, definidas significativamente por el conjunto del curso pasado del proceso histórico. La sociedad no es entendida como un sistema, sino como una red fluida de relaciones, dominadas por díadas antagónicas: tensión o armonía, conflicto o cooperación. El proceso social es una construcción de agentes humanos, individuales o colectivos, mediante sus acciones. Hay, pues, una dialéctica de la acción, esto es, de los agentes o sujetos, y de las estructuras, en la que las acciones están condicionadas –eventualmente determinadas parcialmente– por las estructuras anteriores, al tiempo que el proceso y las estructuras posteriores son el resultado de las acciones anteriores. Los hombres y mujeres de cada presente histórico construyen el proceso condicionados por lo que sus antecesores hicieron y dejaron de hacer en el pasado, del mismo modo que lo que hacen y dejan de hacer en el presente han de condicionar las acciones de quienes han de actuar en el futuro.

El coeficiente histórico –nunca es innecesario insistir en ello– no significa continuidad, fatalismo. Actuar *condicionados* no es lo mismo que actuar *determinados*.

El coeficiente histórico, en tanto expresión de larga duración, entrelaza líneas de continuidad y líneas de ruptura. En nuestro caso, la continuidad es el ideal de la unidad latinoamericana –en el extremo una *nación latinoamericana*– o, tal vez mejor y más factible, una América Latina unida y plurinacional, capaz de contener e integrar las diversidades. La ruptura se encuentra en el contenido *actual* de los proyectos, toda vez que no podemos hacer nuestros los *contenidos* de las propuestas y los proyectos del pasado, punto sobre el cual volveré más adelante. Hay, pues, continuidad histórica de un proyecto no exenta de rupturas y discontinuidades. Como decía Soler, “[n]o hay una nación latinoamericana ‘desaparecida’ en el pasado que es preciso ‘restaurar’ en el presente”. Como proyecto intermitentemente reformulado con mayor o menor empeño, la unidad latinoamericana “sólo podría encontrar su posibilidad real, y su racionalidad histórica, en cada uno de los recortados fragmentos del continente que, constituidos ya como naciones, no podrían dejar de aportar a la comunidad latinoamericana el caudal de cada irrenunciable memoria colectiva y de cada específica autoconciencia” (Soler, 1980: 29).

Desde las independencias hasta hoy, en América Latina hubo no pocas *condiciones de posibilidad* para la unidad o la integración regional. En cambio, fueron escasísimas las *condiciones de realización*, las que fueron menguando a medida que cada uno de los desmembramientos de la dominación colonial se fue afirmando como unidad, nación y Estado independientes.

En los límites espaciales disponibles, este artículo se ocupa tan sólo de los proyectos unificadores elaborados en el siglo XIX, dejando para otra ocasión los

del siglo XX. Pero no se ancla sólo en el pasado y presenta algunas líneas que apuntan al futuro.

EL COEFICIENTE HISTÓRICO DE LA UNIDAD LATINOAMERICANA: DE MIRANDA A BOLÍVAR

Pueden encontrarse las primeras propuestas de unidad latinoamericana en las dos últimas décadas del siglo XVIII, cuando todavía éramos colonias. Dos jesuitas, Juan José Godoy, mendocino, y Juan Pablo Viscardo y Guzmán, peruano, aparecen como pioneros del ideal independentista en las dos últimas décadas del *Siglo de las Luces*. Sus propuestas fueron formuladas en Europa, donde estaban desterrados después de su expulsión de América, consecuencia de la disposición de Carlos III de poner fin a la presencia de la orden en sus dominios. Godoy, residente en Londres entre 1781 y 1785, presentó a George III un proyecto para promover una sublevación en la América del Sur española, la cual debía culminar en la instauración de un Estado independiente en el territorio de Perú, Tucumán, Chile y Patagonia.¹ En la capital inglesa entró en contacto con Viscardo, autor de un texto decisivo, *Carta a los españoles americanos*, escrito posiblemente en 1792, pero dado a conocer recién en 1799 –ya fallecido el autor– por Francisco de Miranda, quien lo difundió primero en francés –*Lettre aux Espagnols Américains*– y luego, en 1801, en castellano.² Viscardo encontraba el justificativo para la independencia en la cuádruple situación que la América española vivía como consecuencia de la dominación colonial; injusticia, ingratitud, esclavitud, desolación. Entendía, además, que estaban creándose las condiciones favorables a la ruptura. Es cierto que no hay ninguna propuesta explícita de constitución política, pero es significativo que enfatizara la importancia decisiva de la libertad y, toda una ruptura con los valores prevalentes en la época, reconociese los de los indígenas, al tiempo que sugería una forma de gobierno basada en el modelo incaico.³

La *Carta* de Viscardo y Guzmán es una de las bases del proyecto libertador del venezolano Francisco de Miranda, el primer propulsor explícito de la unidad latinoamericana –“Unida con lazos que el cielo formó, la América toda existe en Nación”, escribió–, coronación de la independencia. En junio de 1783, cuando se fugaba de La Habana a Estados Unidos perseguido por la Inquisición, acuñó en la primera página de su diario de viaje una expresión que llegaría a ser emble-

¹ De aquí derivó el “*Plan to capture Buenos Aires and Chile, and then emancipate Peru and Quito*”, (“Plan para capturar Buenos Aires y Chile y luego emancipar Perú y Quito”), preparado por el general escocés Thomas Maitland (miembro del Parlamento y consejero del rey), quien lo presentó al primer ministro William Pitt. Este documento de 47 páginas permaneció desconocido para el público hasta 1981, cuando Rodolfo Terragno lo halló en el archivo del castillo de la familia de los Maitland y lo dio a conocer parcialmente en 1985 (en un artículo publicado en la revista *Todo es Historia*) y en su versión completa en 1988, en su libro *San Martín & Maitland*, editado por la Universidad Nacional de Quilmes. (Hay reedición por Sudamericana, 2012).

² Viscardo escribió otros textos sobre la independencia de los americanos, entre ellos *Projet pour rendre l'Amérique Espagnole indépendante* (1790-1791) y *Esquisse politique sur l'état actuel de l'Amérique Espagnole et les moyens d'adresses pour faciliter son indépendance* (1792).

³ Véase Zambrano (1996).

mática: *nuestra América*. Unos años después, en 1790, ya en Londres (ciudad a la cual llegó en 1785), elaboró un “Plan para la forma, organización y establecimiento de un gobierno libre e independiente en la América septentrional”, que presentó al primer ministro William Pitt, quien no le prestó demasiada atención. Las experiencias políticas vividas en los años siguientes llevaron a Miranda a una reformulación de aquel texto en 1801, proponiendo entonces “Planes de gobierno”, incluyendo un “Bosquejo de gobierno provisorio”.⁴ Este es un documento liminar de significativa importancia, pues contiene explícitas proposiciones para la organización política de la unión americana.⁵

El comienzo del documento es categórico: “Toda autoridad emanada del gobierno español queda abolida *ipso facto*”. De allí deriva la propuesta de organización de lo que llamó “la federación americana”, pero también “imperio americano”, con instancias de gobierno local (cuerpos municipales), provincial (asambleas, con potestad para designar al titular del Poder Ejecutivo respectivo, el

⁴ Francisco de Miranda (1750-1816) tuvo una vida novelesca, imposible de sintetizar en el espacio aquí disponible, pero digna de ser conocida. En 1771 comenzó su larga historia de viajes, los cuales lo llevaron a casi todo el mundo. Participó en la guerra de independencia de los Estados Unidos y en la Revolución Francesa (combatiendo en los ejércitos revolucionarios y llegando a obtener el grado de Mariscal de Francia y la distinción de su nombre grabado en el Arco de Triunfo). Como ningún otro hombre contemporáneo suyo, tuvo contacto personal y directo con las principales personalidades del mundo occidental, entre las cuales George Washington, Samuel Adams (otro de los padres de la independencia norteamericana), Thomas Paine, Thomas Jefferson, James Madison, Alexander Hamilton, Napoleón Bonaparte, la zarina rusa Catalina la Grande, el príncipe Grigori Potemkin (jefe del ejército imperial ruso y amante de la zarina), Federico II de Prusia, el príncipe húngaro Nicolás Esterházy, el músico Joseph Haydn, Sir Arthur Wellesley (más conocido como duque de Wellington), Marie-Joseph Paul Yves Roch Gilbert du Motier (o, simplemente, marqués de La Fayette), Thomas Alexander Cochrane (conde de Dundonald y Lord del Almirantazgo británico y luego participante en las luchas por la independencia de Chile, Perú, Brasil y Grecia), Stanislas II Poniatowski (el último rey de la Polonia independiente), y el filósofo y teólogo suizo Johann Caspar Lavater. Tuvo también contacto directo con Simón Bolívar, José de San Martín, Bernardo O’Higgins (de quien fue maestro de matemáticas en Inglaterra y a quien incorporó a la Logia Lautaro), Antonio José de Sucre, Antonio Mariño, Andrés Bello, entre otros. Como muchos de los grandes nombres de los americanos luchadores contra la dominación colonial, Miranda fue masón. En agosto de 1806, contando con algún apoyo norteamericano, encabezó –titulándose Comandante en Jefe del Ejército Colombiano (es decir, hispanoamericano)– el desembarco en Venezuela, primer intento, fallido, de luchar por la independencia. En la ocasión dio a conocer la Proclama dirigida “A los habitantes de los pueblos Américo-Colombiano” (conocida como “Proclama de Coro”) e izó la primera bandera venezolana, de su creación (similar a la actual, pero sin las estrellas). Por entonces, Miranda también planeaba desembarcar en Brasil levantando la consigna “Libertad o Muerte”. Con el inicio de la nueva fase, en abril de 1810, fue convocado por Simón Bolívar para sumarse al movimiento, siendo designado general del ejército. Fue uno de los firmantes del Acta de declaración de la independencia (6 de julio de 1811) y en 1812 el Congreso lo designó presidente del país, con carácter de Dictador y Generalísimo. La lucha contra los realistas fue dura y plagada de adversidades que le llevaron, tras la caída de Puerto Cabello (posición a cargo de Bolívar), a firmar un armisticio con el general Domingo de Monteverde (Capitulación de San Mateo, abril de 1812). Por esta acción, un grupo de oficiales, entre los cuales el propio Bolívar, lo apresó y entregó a los españoles, quienes lo tuvieron prisionero en Puerto Cabello y luego lo enviaron en igual condición a Puerto Rico (junio de 1813) y finalmente a Cádiz, donde fue recluido en el penal de las Cuatro Torres, donde falleció, tras un ataque de apoplejía, el 14 de julio de 1816.

⁵ El texto completo puede verse en línea en http://www.alianzabolivariana.org/ver_antecedente_alba.php?id=1

cual sería designado como curaca) y las más amplias de la Dieta Imperial (nombre con reminiscencias rusas), o cuerpo legislativo, el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo, bicéfalo, a cargo de dos funcionarios denominados Incas, uno de los cuales permanecería en la Ciudad Federal (la capital), ubicada en Panamá y denominada Colombo (en homenaje al genovés al servicio de los reyes de España que llegó en 1492), mientras el otro se dedicaría a recorrer “las provincias del imperio”, una inusual preocupación por saber qué ocurría entre los gobernados. Ambos durarían cinco años en sus mandatos y serían elegidos por la Dieta Imperial de entre todos los ciudadanos mayores de 40 años, propietarios de tierra y con experiencia previa en “uno de los grandes cargos del imperio”.

Pese a las denominaciones imperio, Dieta Imperial e Incas, nada sugiere una organización monárquica convencional (todos los funcionarios debían ser elegidos y tenían mandato acotado), si bien la expresión república no figura en el texto. Miranda fue inicialmente monárquico, admirador de la organización política inglesa (que fue disminuyendo al tomar conciencia de las manipulaciones del gobierno inglés respecto de sus propuestas independentistas), pero en este texto se advierte una postura mixta que combina monarquía y república, con predominio de ésta.⁶ Es posible que la ambigüedad quedase como una cuestión a resolver una vez que el gobierno provisorio dejase paso a uno definitivo.

La propuesta de Miranda tenía limitaciones en cuanto al otorgamiento de derechos políticos, reducidos a los propietarios de tierras (la superficie aumentaba a medida que los cargos se hacían más relevantes o jerárquicos), aunque sin distinción étnica, pues otorgaba los mismos a “los indios y gente de color”, a los cuales se dispensaba, “por el momento”, de cumplir con la condición de propietarios. En la por entonces delicada cuestión religiosa, optaba por declarar a la católica romana como “religión nacional”, al tiempo que establecía la tolerancia para el ejercicio de otros cultos y el derecho de los ciudadanos a no ser “molestad[s] jamás por sus opiniones religiosas”. En contrapartida, los derechos civiles eran concedidos a todos por igual. En otro orden de cosas, el plan proponía la condena, por parte de magistrados, de aquellos propietarios de tierras que no las cultivasen durante tres años consecutivos. La propuesta de Miranda, debe destacarse, no se refería a Venezuela sino a la América toda, desde el Mississippi hasta el Cabo de Hornos, incluyendo Brasil y el Caribe, de modo tal que ciudadanos podían ser todos los nacidos en territorio americano. Para él, independencia de las colonias españolas e integración o unidad americana estaban íntimamente entrelazadas, de manera que no concebía la una sin la otra.

Miranda no sólo redactó planes independentistas y organizativos. Entre el de 1790 y el de 1801 firmó con José del Pozo y Sucre y Manuel José de Salas, en

⁶ Carmen Bohórquez (s.f.) señala que Miranda redactó cuatro esbozos de gobierno pos colonial (1790, 1798, 1801 y 1808), de los cuales el segundo permanece desconocido, considerando fundamentales al de 1790 y al de 1801. Al comparar ambos encuentra destacable el pasaje del monarquismo al republicanismo. La autora señala que Miranda terminará siendo “completamente republicano”.

diciembre de 1797, el llamado Convenio o Acta de París (al que Ángel Grisanti ha considerado “origen del derecho internacional hispanoamericano”), otro documento clave en la gestación del proyecto de unidad continental. Lo hicieron en su condición de “delegados de la Junta de Diputados de los pueblos y provincias de la América Meridional” (reunida en Madrid en octubre de ese año). Se trataba de un detallado “Cuerpo de bases para la independencia y unidad de los pueblos y provincias de la América Meridional” (expresión que en la época, y hasta bien avanzado el siglo XIX, hacía referencia a los territorios de todo el continente, con exclusión de Canadá y Estados Unidos, que constituían la América Septentrional o del Norte). Allí se planteaba iniciar “una explosión combinada y general de todos los pueblos de la América Meridional” y se preveía la posterior reunión de un “cuerpo representativo continental” con facultades gubernativas.⁷

Miranda reiteró en otras ocasiones su vocación unificadora. Así, por ejemplo, lo hizo en 1810, cuando la Junta Suprema de Caracas de la cual formaba parte, se dirigió a los ayuntamientos hispano-americanos invitándolos a seguir el ejemplo de Caracas (la ruptura con España) y a contribuir a la realización de “la grande obra de confederación americano-española”. La misma intención –la constitución de la “confederación general”– se encuentra en el tratado de Alianza y Unión Federativa entre Venezuela (a la sazón presidida por Miranda) y Nueva Granada, en 1811.⁸

En Godoy, Viscardo y Miranda hay, entre los puntos en común, uno decisivo, como lo fue también para sus sucesores en la lucha por la ruptura del nexo colonial: la apelación a Gran Bretaña como fautora y garante de la independencia, aunque el venezolano también apeló a la intervención norteamericana en el Acta de París y en el desembarco de 1806, intervención que también planteó Servando Teresa de Mier pocos años después. Ahora bien, si de actas de nacimiento se trata, entonces es posible coincidir con José Luis Salcedo-Bastardo y sostener que la de la unidad latinoamericana data de mayo de 1781, siendo el padre Francisco de Miranda. Dicho historiador venezolano ha sostenido que fue en la batalla de Pensacola –librada el 9 de dicho mes y año entre las tropas espa-

⁷ El Acta propiciaba amplias alianzas con Gran Bretaña y Estados Unidos. Incluso cedía la soberanía de Puerto Rico, Margarita y Trinidad –“por las cuales la América Meridional no tiene interés directo”–, que podrían ser ocupadas por aquellos dos países para sacar “de ellas provechos considerables”. Igualmente, se preveía ceder a Estados Unidos las dos Floridas, e incluso la Lousiana, “para que el Mississippi sea la mejor frontera que pueda establecerse entre las dos grandes naciones que ocupan el continente americano”. Aquí, las dos grandes naciones eran América Meridional (la actual América Latina más el 57 % del territorio mexicano del que se apoderó Estados Unidos en los años 1840) y Estados Unidos. El texto completo del Acta puede verse en Miranda (1982: 194-199).

⁸ La actual República de Colombia, nombre que lleva desde 1886, se denominó, en la vida independiente, Provincias Unidas de la Nueva Granada (1811-1816), Estado de Nueva Granada (1830-1832), República de la Nueva Granada (1832-1858), Confederación Granadina (1858-1863). La Constitución de 1863 estableció la denominación Estados Unidos de Colombia (república federal). La de 1886 estableció un régimen unitario y el actual nombre de República de Colombia. Esta denominación fue, originariamente, la unión de las actuales Colombia (por entonces Nueva Granada), Venezuela, Panamá y Ecuador entre 1819 y 1830. Los historiadores suelen llamarla Gran Colombia, para diferenciarla de la actual.

ñolas y las británicas, decisiva en la guerra de independencia estadounidense y por la cual España recuperó la Florida— cuando Miranda comenzó a pergeñar su proyecto integracionista. Y fue dos años después cuando, como antes señalé, denominó *nuestra América* al continente no anglosajón. Bellísima y justa expresión para oponer al autoritarismo de los estadounidenses, que aún hoy siguen pretendiendo ser los únicos con derecho a llamarse *americanos*. La feliz denominación mirandiana fue reiterada luego, entre otros, por Gaspar Rodríguez de Francia, Servando Teresa de Mier, Antonio José de Sucre, Antonio José de Irisarri y sobre todo José Martí, quien la popularizó a punto tal que no pocos lo consideran autor de la misma. James Gillespie Blaine, el influyente político republicano estadounidense, fue el primero en utilizar, en su país, la expresión *nuestra América* para incluir en ella a los Estados Unidos, en la línea de lo que luego se llamó panamericanismo. También, es necesario decirlo, fue empleada por el positivista Carlos Octavio Bunge, en un libro racista que lleva ese título y que es un verdadero escarnio para el pensamiento argentino. Y con otra connotación, pues, a diferencia de Blaine, se refería a Estados Unidos, por ese gran amigo de Latinoamérica que fue Waldo Frank (uno de los “norteamericanos buenos”, según el decir del mexicano Enrique Krause): en *Our America*, un libro de teoría y síntesis publicado en 1919 (las resonancias martianas estaban temporalmente próximas) trató de explicar las peculiaridades de la conformación histórica de su país, cuyos elementos primarios eran el pionero, el judío y el puritano. Según el peruano José Carlos Mariátegui, Waldo Frank, su amigo entrañable, “fue capaz de reflejar la cara más oscura del materialismo capitalista y la decadencia de Occidente”. No en vano fue perseguido políticamente en su propio país, donde ha sido olvidado casi por completo.

No dispongo aquí de espacio para desarrollar la centralidad de este momento fundacional de la *idea* de la unidad latinoamericana. He de señalar, entonces, sólo algunos hitos. Aunque no siempre los planteos fueron tan explícitos como en Miranda, muchos de los dirigentes independentistas pensaban, incluso antes de la ruptura del nexo colonial, en una única nación que englobaba a toda la América española y, a veces (antes de la ruptura), incluso a España. Como bien señala Ricaurte Soler, “[l]a igualdad de los integrantes de la nación española era, pues, el postulado a partir del cual se planteaban las reivindicaciones americanas *públicas* inmediatamente anteriores a las declaraciones de independencia. Otros eran la forma y el contenido de los documentos y requisitorias clandestinos” (Soler, 1980: 37). En la bisagra entre el final de la dominación colonial y la declaración de las independencias (excepto en Cuba y Puerto Rico), un período de media duración (digamos, entre 1780 y 1825), era más frecuente que excepcional la consideración de una patria continental, “concebida como unidad totalizadora”, incluso cuando la distinción geográfica entre América Meridional (la del sur) y América Septentrional (el extenso México de entonces y Centroamérica) daba cuenta, como en Teresa de Mier en 1823, de una fractura política que debía corregirse mediante la reunión de un Congreso unificador de “ambas Américas”.

En los años iniciales de vida independiente, la idea de la unión latinoamericana fue compartida, entre otros, por Bernardo Montegudo, Bernardo O’Higgins,

Juan de Egaña, Andrés de Santa Cruz, Pedro Gual, Cecilio del Valle, Lucas Alamán... Más tarde, todavía en el siglo XIX, por Juan Bautista Alberdi, Francisco Bilbao, Benjamín Vicuña Mackenna, Francisco de Paula González Vigil, José María Torres Caicedo, José María Samper, Justo Arosemena, José Martí.

“Para nosotros la patria es América”, les dijo Simón Bolívar a los soldados de Rafael Urdaneta en 1814. La proposición estampada en 1812 en el periódico *El Satélite Peruano*, que he hecho mía para titular este artículo, iba en el mismo sentido y expresaba un sentir generalizado: “Por patria entendemos la vasta extensión de ambas Américas”. Ese “ambas Américas” –la Meridional y la Septentrional– hizo siempre referencia a la división geográfica en el interior de la América antes española (eventualmente también portuguesa), nunca a la división política entre la América *latina* y la América *anglosajona*. Igual sentir era el de Bernardo Monteagudo, cuando afirmó en Quito poco después de ser desplazado del poder en Perú: “Yo no renuncio a la esperanza de servir a mi país, que es toda la extensión de América”. A su vez, el hondureño José Cecilio del Valle, escribió: “la América, mi patria y la de mis dignos amigos”.

La mayoría de los grandes dirigentes de las guerras de independencias –e incluso los partícipes de las luchas por la construcción del orden poscolonial, hasta bien avanzado el siglo XIX–, como también los miles de soldados anónimos de los ejércitos libertadores comandados por San Martín, Bolívar y Sucre se consideraban americanos (americanos españoles al comienzo) y por tanto vieron natural intervenir en diferentes espacios sin considerarse extranjeros en ningún lugar. Los venezolanos Simón Bolívar, Antonio José de Sucre y Andrés Bello, el guatemalteco Antonio José de Irisarri, los rioplatenses Bernardo Monteagudo, José de San Martín y Gregorio Las Heras, el granadino Juan García del Río, para citar apenas unos pocos nombres, tuvieron destacada actuación militar y/o política en sus tierras natales y en otras que no lo eran. San Martín gobernó Perú; Bolívar, la Gran Colombia y Perú; Sucre, Perú y Bolivia; Irisarri sirvió a los gobiernos de Chile, Nicaragua, El Salvador y Guatemala...

La carta que Simón Bolívar le escribió en junio de 1818 a Juan Martín de Pueyrredón, a la sazón Director Supremo de las Provincias Unidas del Río de la Plata, es una de las tantas muestras de la concepción de ser americanos:

V.E. debe asegurar a sus nobles conciudadanos que *no solamente serán tratados y recibidos aquí como miembros de una república amiga, sino como miembros de nuestra sociedad venezolana. Una sola debe ser la patria de todos los americanos, ya que todos hemos tenido una perfecta unidad.*

Excelentísimo Señor: Cuando el triunfo de las armas de Venezuela complete la obra de su independencia, o que circunstancias más favorables me permitan comunicaciones más frecuentes y relaciones más estrechas, nosotros nos apresuraremos, con el más vivo interés a *entablar, por nuestra parte, el pacto americano, que, formando de todas nuestras repúblicas un cuerpo político, presente la América al mundo con un aspecto de majestad y grandeza sin ejemplo en las naciones antiguas. La*

América así unida, si el cielo nos concede este deseado voto, podría llamarse la reina de las naciones y la madre de las repúblicas (itálicas mías).⁹

La propuesta de un congreso constituyente de la unidad latinoamericana, anticipada por Miranda, fue retomada en los comienzos de las guerras de independencia. Así, por ejemplo, el dominico mexicano Servando Teresa de Mier escribía en 1812, en la “Segunda carta de un americano al español”, que la reunión de un Congreso en el istmo de Panamá haría de él un “árbitro único de la paz y la guerra en todo el continente colombiano” (que era también la denominación preferida de Miranda, en explícito homenaje a Cristóbal Colón, como ya he señalado), al tiempo que “contendría la ambición del *Principino* del Brasil, y las pretensiones que pudiesen formar los Estados Unidos” y “la Europa toda”. Dicho Congreso, imaginaba el fray, impediría que las provincias americanas “se tiranizarasen en el transcurso de los siglos como las potencias europeas. Las desgracias del mundo viejo debieran dar estas lecciones al nuevo”. A su juicio, por lo demás, era “más fácil (...) que la América Española forme un congreso entre sí, que el que venga a formarle con los españoles a dos mil, tres mil, o seis mil leguas” (Teresa de Mier, 1978: 41; itálicas del autor).

La primera mitad de la década de 1820 fue el momento más alto del proyecto unificador. Con poca diferencia temporal, José Cecilio del Valle y Simón Bolívar, por separado, lo impulsaron, aunque con suerte dispar. El primero –a quien Ricaurte Soler ha considerado “la máxima expresión americanista alcanzada por las corrientes demoliberales”– propuso en marzo de 1822, en el artículo “Soñaba el Abad de San Pedro; y yo también sé soñar”, publicado en el periódico *El Amigo de la Patria*, la conformación de la Confederación de los nuevos países independientes. Valle imaginó la reunión de “un Congreso General más expectable que el de Viena, más interesante que las dietas donde se combinan los intereses de los funcionarios y no los derechos de los pueblos” en Costa Rica o León (Nicaragua), el cual tendría dos objetivos precisos: “1º, la federación grande que debe unir a todos los Estados de América; 2º, el plan económico que debe enriquecerlos”. Para que no quedasen dudas de sus miras, aclaraba: “No hablo de toda la América. Hablo de lo que se llama América Española”. La unión debía ser militar, política y, muy notablemente, económica. La comunidad económica no debía limitarse al comercio: debía crear y fomentar “la marina que necesita una parte del globo separada por mares de las otras”, intención inequívoca de afirmar la independencia política con el control del comercio exterior. Dicho de otra manera: la unión económica como fundamento de la unión política. Adicionalmente, en dos artículos posteriores, también propuso la creación de una academia americana (1822) y la formación de una expedición científica financiada por todos los

⁹ Disponible en línea en http://www.elhistoriador.com.ar/documentos/independencia/simon_bolivar_una_sola_debe_ser_la_patria_de_todos_los_americanos.php

Estados (1824). Es que para José Cecilio del Valle, “[e]l estudio más digno de un americano es la América”.¹⁰

Las intenciones unificadoras de los países surgidos de la desintegración del colonialismo español en América fueron notables en Mesoamérica durante los años 1820. Así, además del proyecto de José Cecilio del Valle pueden citarse: 1) la proposición presentada por Juan de Dios Mayorga en el Congreso Constituyente de México en octubre de 1823, la cual proponía, para contrarrestar el peligro de la Santa Alianza, ordenar al gobierno el envío de invitaciones “a todos” los gobiernos continentales y al de la República de Haití para constituir (en Panamá, León de Nicaragua, Costa Rica u otro lugar considerado conveniente) un congreso encargado de resolver seis puntos fundamentales, entre los cuales la “alianza eterna entre todos los Estados Americanos”. El proyecto no llegó a tratarse por la casi inmediata disolución del Congreso mexicano. 2) El decreto de la Asamblea Nacional Constituyente de Centroamérica, de noviembre de 1823, incitando a la realización de una conferencia general representativa de la unidad de “la gran familia americana”, con los objetivos, entre otros, de defender la independencia y la libertad de sus Estados y establecer el comercio común. 3) La misma Asamblea recibió en febrero de 1824 un proyecto de tenor similar enviado por el salvadoreño Juan Manuel Rodríguez, el cual imaginó un gran espacio unificado que incluía a Anáhuac (México), Guatemala (Centroamérica), Colombia (que entonces incluía a Panamá, Venezuela y Ecuador), Perú, Chile, Buenos Aires y Brasil, todos los cuales “formarán una barrera impenetrable, inaccesible al poder humano”. 4) La audaz proposición de Juan Nepomuceno Troncoso, publicada en el periódico guatemalteco *El Indicador*, en octubre de 1825, y reproducida en *El Sol*, de México, que no sólo postulaba crear una confederación continental sino que apuntaba a instrumentos decisivos: “la fundación de un banco nacional, un montepío de labradores y la apertura del Canal de Panamá”.

Mario García Laguardia da cuenta del conocimiento que Bernardo Monteagudo –enviado diplomático de Simón Bolívar– tuvo de los escritos y propuestas de José Cecilio del Valle, en ocasión de su estancia en Guatemala, a fines de 1823 (Valle, 1982: XIV-XV). Ese conocimiento que el tucumano retransmitió a Bolívar, incidió también en el contenido de su “Ensayo sobre la necesidad de una Federación general entre los Estados Hispanoamericanos y plan de su organización”, escrito en 1824.

En el coeficiente histórico de la unidad latinoamericana, esos proyectos, pese a su no concreción, constituyen aportes destacados. Fue Simón Bolívar quien llevó a la práctica la convocatoria al tan anhelado congreso americano. Entre 1822 y 1824 comenzó las acciones que llevarían a la reunión de la magna

¹⁰ El texto completo del artículo está disponible en línea en <http://www.alianzabolivariana.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=210>. Este notable hondureño elaboró un pensamiento muy avanzado para la época, promoviendo la abolición de los estamentos y la incorporación de los indígenas, los obreros y las mujeres como sujetos plenos de derecho mediante un proceso que denominaba nacionalización. Véase Valle (1982), particularmente el prólogo de Mario García Laguardia.

asamblea. Poco después de la constitución de la República de Colombia (la Gran Colombia, como suelen llamarla los historiadores, para diferenciarla de la actual), el Libertador envió dos emisarios, el senador Joaquín Mosquera ante los gobiernos de Perú, Chile, Río de la Plata, y Miguel Santamaría ante el de México, con instrucciones para suscribir con ellos tratados de “unión, liga y confederación perpetua”. Mosquera tuvo éxito en los dos primeros países (firmó los acuerdos con Bernardo Monteagudo, encargado de Relaciones Exteriores de Perú, en junio de 1822, y con Joaquín Echeverría y José Antonio Rodríguez, representantes chilenos, el 23 de octubre de 1823), fracasando en Buenos Aires ante la oposición de Bernardino Rivadavia. Santamaría, a su vez, concertó el acuerdo con Lucas Alamán, a la sazón canciller mexicano, el 3 de diciembre de 1823. Posteriormente, el 15 de marzo de 1825, Pedro Molina, enviado de la República Federal de Centro América ante el gobierno colombiano, firmó con el canciller Pedro Gual el cuarto acuerdo federativo. El núcleo duro de la propuesta bolivariana era la constitución de una “sociedad de naciones hermanas”, idea que está explícita no sólo en las instrucciones a Mosquera y Santamaría, sino también en una carta, de 1822, a Pedro Gual, donde señalaba:

Nada interesa tanto al gobierno de Colombia como la formación de una liga verdaderamente americana. La confederación proyectada no debe fundarse únicamente en el principio de una alianza defensiva u ofensiva ordinaria: debe en cambio ser más estrecha que la que se ha formado recientemente en Europa contra la libertad de los pueblos. Es necesario que la nuestra sea una sociedad de naciones hermanas, separadas por ahora en el ejercicio de su soberanía por el curso de los acontecimientos humanos, pero unidas, fuertes y poderosas, para sostenerse contra las agresiones del poder extranjero.

El 7 de diciembre de 1824, dos días antes de la decisiva batalla de Ayacucho, Bolívar, a la sazón al frente del gobierno de Perú (y en tal carácter), se dirigió a los gobiernos de Colombia, Chile, Río de la Plata, México y Centro América invitándolos a enviar sus respectivos delegados plenipotenciarios a un congreso a reunirse en Panamá, sede ofrecida por Colombia. Al Libertador, le parecía el punto ideal:

Parece que si el mundo hubiese de elegir su capital, el istmo de Panamá sería señalado para este augusto destino, colocado, como está, en el centro del globo, viendo por una parte el Asia, y por la otra el África y la Europa (Reza, 2010a: 42).

El Congreso Anfictiónico, finalmente, se reunió entre junio de 1826 y octubre de 1828, con la participación de los delegados de sólo cuatro de los ocho países comprometidos: Colombia, Centroamérica, México y Perú (país convocante), más la presencia del Reino Unido como observador y de los Países Bajos, que envió, dice Germán de la Reza, a “un experimentado agente confidencial”. Bolivia adhirió también, pero sus delegados no pudieron llegar a tiempo. La adhesión de Chile fue, por razones de política interna, meramente nominal. Las Provincias Unidas del Río de la Plata, bajo la presidencia de Bernardino Rivadavia, ratifica-

ron su rechazo al proyecto. Paraguay no fue invitado por la negativa de Gaspar Rodríguez de Francia a la invitación de Bolívar para establecer relaciones diplomáticas.

En la propuesta inicial de Bolívar había dos ausencias deliberadas: Estados Unidos y Brasil. Al primero le imputaba su condición no hispanoamericana, neutral en la guerra contra España, y con un Congreso con fuerte presencia de esclavistas. Al segundo, el ser un país no hispanoamericano, monárquico, esclavista, neutral (en las guerras de independencia de las colonias españolas) y, por añadidura, en guerra con las Provincias Unidas del Río de la Plata, país invitado.

Distinta fue la posición de Francisco de Paula Santander, encargado del Poder Ejecutivo colombiano en ausencia de Bolívar. Santander extendió la invitación, justamente, a los excluidos por Bolívar. Lo hizo atendiendo a cuestiones de equilibrio regionales. Las cancillerías mexicana y centroamericana compartieron con el colombiano la extensión de la invitación al presidente John Quincy Adams, concretada a fines de 1825.

Cabe apuntar, como señala Germán de la Reza, que Santander entendía que los delegados estadounidenses debían participar sólo de las sesiones dedicadas a cuestiones de derecho de gentes (derecho internacional) y de comercio, mas no de las dispuestas para tratar el establecimiento de la Confederación y las fuerzas defensivas comunes (Reza, 2010a XVII).

La invitación al Reino Unido, la mayor potencia mundial de la época, tenía una pretensión estratégica inequívoca: facilitar la participación de Brasil y las Provincias Unidas del Río de la Plata y disuadir a la reaccionaria Santa Alianza de todo intento de restablecimiento de la dominación colonial española en América. Bolívar mismo consideraba que la participación británica como miembro constituyente, fungiría como un metagarante (bien beneficiado, por lo demás) de la liga americana.¹¹ El emperador brasileño designó a sus representantes, pero luego optó por mantenerlos en el país, probablemente por la guerra con el gobierno de Buenos Aires.

El Congreso Anfictiónico sesionó en Panamá (en la sala capitular del convento de San Francisco) entre el 22 de junio y el 15 de julio de 1826. En razón de la insalubridad del clima, el alto costo de vida, la escasez de alojamiento relativamente confortable y una epidemia de vómito negro (fiebre amarilla), se decidió, finalmente, el traslado de los congresistas a la villa de Tacubaya, en México. En el lapso de tiempo que llevó el pasaje de una sede a otra se produjo la defección peruana (por acción de la facción antibolivariana) y la incorporación de los representantes estadounidenses. Las sesiones en Tacubaya se extendieron desde agosto de 1826 hasta el 9 de octubre de 1828, cuando los representantes de Colombia, Centro América y México decidieron dar por concluido el Congreso.

En síntesis, los congresistas aprobaron un tratado confederativo, un código defensivo y dos acuerdos precisando la normativa de aquellos. El *Tratado de*

¹¹ Véase “Un documento sobre el Congreso de Panamá, Lima, febrero de 1826”, en Reza (2010a: 51-52), un texto revelador que permaneció desconocido hasta 1916.

unión, liga y confederación perpetua fue el resultado más importante, sirviendo de base a los intentos posteriores. Allí se estableció el objetivo de la preservación “de manera defensiva y ofensiva, si esto era necesario, la soberanía e independencia de todas y de cada una de las potencias confederadas”; la solución arbitrada de conflictos; y la adopción del principio del *uti possidetis* para la definición de las fronteras. También se aprobó la organización de fuerzas armadas (ejército y marina) confederadas, estableciendo las reglas a las que debían ajustarse. Conforme el procedimiento de rigor, copia de los tratados fue llevada a los gobiernos de los países participantes para su tratamiento y aprobación por los respectivos Congresos nacionales. Por diferentes razones –entre las cuales Germán de la Reza (2010b) indica “[l]a inmadurez legislativa, empero, el sabotaje encubierto de algunos de los actores y la incomprensión de la trascendencia de la iniciativa”– las ratificaciones no se concretaron, excepto por la República de Colombia.

El fracaso del ambicioso proyecto bolivariano se explica por un conjunto de razones, entramadas de manera compleja. Disensiones internas en México y en Centro América; crecimiento de la oposición a Bolívar, a quien algunos imputaban pretensiones hegemónicas, cuando no dictatoriales, sobre la Liga, y la acción de los delegados estadounidenses, se aunaron para frustrar el intento de construcción de la unidad política y la nacionalidad más amplia de Occidente.

Siguiendo a Raúl Porras Barrenechea, Germán A. de la Reza entiende que las instrucciones del Departamento de Estado entrelazaban dos estrategias: una, proteger la “independencia y neutralidad” estadounidenses, y la otra, asegurar “la futura hegemonía americana”. “En su encuentro, sin embargo, los posicionamientos de este país marcan un deslinde de tal envergadura que la misión de sus delegados raya en el sabotaje” (Reza, 2010a: XLIV).

El mismo autor acota que la acción disolvente de los agentes y el gobierno estadounidenses –explícitamente opuestos a Bolívar– fue “sólo una parte de la vasta campaña antibolivariana”. Ésta se extendió por Perú, Colombia y Bolivia, donde las facciones disidentes se fortalecieron con el retiro del Ejército colombiano de Perú y Bolivia, la salida de José Antonio de Sucre de la presidencia de Bolivia, la ocupación del sur de Colombia por fuerzas peruanas y la posterior guerra entre ambos países. Fue decisiva también la situación política en México, donde el desinterés por, cuando no la oposición a, la firma de los tratados de Panamá se entremezcló con la confrontación entre las logias yorkina y escocesa, expresión de la compleja trama de oposiciones entre liberales y conservadores, republicanos y monárquicos, federalistas y centralistas, panamericanistas e hispanoamericanistas (Reza, 2010a: LXVIII y LXII).

Permítaseme una digresión literaria, apelando a una cita de Gabriel García Márquez, quien, en *El general en su laberinto*, resumió en pocas líneas el triste final:

[Bolívar] les repitió por milésima vez la conducerma de que el golpe mortal contra la integración fue invitar a los Estados Unidos al Congreso de Panamá, como Santan-

der lo hizo por su cuenta y riesgo, cuando se trataba nada menos que de proclamar la unidad de la América.

«Era como invitar al gato a la fiesta de los ratones», dijo. «Y todo porque los Estados Unidos amenazaban con acusarnos de estar convirtiendo el continente en una liga de estados populares contra la Santa Alianza. ¡Qué honor!»

En cuanto al Reino Unido, Reza considera, atinadamente, que el *Foreign Office*, a cargo de George Canning, vio “en el proyecto confederativo la oportunidad de influir en una entidad capaz de hacer de Hispanoamérica una potencia internacional y del régimen republicano, compartido por Hispanoamérica y Estados Unidos, un peligroso contrapeso a las monarquías europeas”. Al mismo tiempo, apuntaba, tempranamente, “anticiparse a los deseos de preeminencia en los asuntos continentales de parte de Estados Unidos”, como lo advertía *The Times* por ese entonces. En síntesis, el gobierno británico mostró “un limitado grado de convergencia” (Reza, 2010a: XLIV-XLV).¹²

Paradójicamente, el corolario del proyecto bolivariano de unidad fue la fractura múltiple. En 1830, la República de Colombia se disolvió para dar origen a tres Estados: Venezuela, Ecuador y Nueva Granada. Ese mismo año, murió Bolívar y su continuador, Sucre, fue asesinado. Después, en 1838, la República Federal de Centro América se dividió en cinco pequeñas repúblicas: Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala. En México, Texas se separó en 1836 para pedir su anexión a Estados Unidos, hecho que llevará a la guerra entre ambos países, entre 1846 y 1848, cuyo resultado fue, para México la pérdida de la mitad de su territorio, pérdida cuyo valor se apreciará de inmediato, con el oro de California y más tarde el petróleo. En el sur, la Banda Oriental se separó de las Provincias Unidas para constituir, entre 1828 y 1830, la República Oriental del Uruguay. De una potencial entidad política heredera de los cuatro virreinos españoles se pasó a una realidad de quince repúblicas.

EL COEFICIENTE HISTÓRICO DE LA UNIDAD LATINOAMERICANA: DE BOLÍVAR A BILBAO Y TORRES CAICEDO

Después de los intentos de los años veinte del siglo XIX, los proyectos de unidad continental no desaparecieron, aunque menguaron notoriamente. Una alternativa intentada fue la efímera experiencia de la Confederación Perú-Boliviana (1836-1839), liderada por el mariscal Andrés Santa Cruz, uno de los generales de Ayacucho, que fue combatida militarmente, hasta su derrota, por Chile y la Confederación Argentina. Fue un nuevo intento de unidad supranacional, de carácter subregional, brutalmente frustrado. Significativamente, el chileno Pedro Félix Vicuña, opuesto a la guerra y a los chauvinismos, publicó un folleto incitando a superar éstos y a realizar un congreso general de todas las repúblicas hispanoa-

¹² Para un detenido estudio del Congreso de Panamá-Tacubaya, complementado con amplia documentación, véase Reza (2010a).

americanas. Y en *Porvenir del hombre* formuló una proposición revolucionaria, de total vigencia hoy: “la unión latinoamericana ha de ser más de los pueblos que de los gobiernos”.¹³

Es revelador que la demanda de unidad de los países que fueron antes colonias españolas de América se reiterara en el contexto desfavorable generado por la derrota del proyecto bolivariano. No fue sólo el recién señalado intento de Santa Cruz. A comienzos de 1831, el gobierno mexicano retomó la propuesta anfictiónica apelando a la estrategia conocida como *Pacto de familia*. Según indica Germán A. de la Reza (2010b), la cancillería mexicana recurrió a dos mecanismos: 1, “un acuerdo comercial donde se asentaba el compromiso de acudir a la siguiente asamblea y se proponía la excepción hispanoamericana a la cláusula de la nación más favorecida” y 2, “el envío de representantes diplomáticos a Centro y Sudamérica para negociar los tratados y asegurar la participación de los países en la asamblea americana”. Durante más de una década, el gobierno mexicano mantuvo infructuosamente el empeño, que abandonó a comienzos de 1843, cuando la combinación de “inestabilidad política y las crecientes presiones de Estados Unidos obligaron al país a concentrarse en sus problemas domésticos”.

En el ínterin, la agresión de Francia a México en 1838 (la llamada *guerra de los pasteles*) y al Río de la Plata en 1839 la reavivó. En el Congreso mexicano se propuso, en enero de 1839, solicitar al gobierno la toma de decisiones para lograr el “pacto de unión de las repúblicas americanas, según se concretó en Colombia el 3 de octubre de 1823, principalmente en lo relativo a la asamblea de Panamá”. El mismo año, el congreso constituyente peruano, reunido en Huancayo, aprobó por unanimidad la propuesta de Apolinar Mariano Olarte y Bernardo Soffia de convocatoria a un congreso de unidad continental (con la explícita exclusión de Estados Unidos y Brasil) para responder a la agresión francesa (Soler, 1980: 162-163).

En 1841, el presidente de Chile, el general Manuel Bulnes, convocó a una asamblea de los países antes españoles, pero los resultados no fueron inmediatos. La coyuntura internacional (particularmente los intentos dentro de la cual la guerra entre México y Estados Unidos, por la agresión de éstos, en 1847, y los intentos de la monarquía española de recolonizar Ecuador) fungió como acelerante, llevando al gobierno peruano de Ramón Castilla a concretar el envío de las invitaciones en noviembre de 1846. Finalmente, sólo Perú, Bolivia, Chile, Ecuador y Nueva Granada enviaron representantes, los cuales sesionaron en Lima (de donde la denominación Congreso Americano de Lima, como es conocido) entre el 11 de diciembre de 1847 y el 1 de marzo de 1848. El resultado de las deliberaciones fue la aprobación de cuatro tratados. El primero, *Tratado de Confederación entre las Repúblicas de Bolivia, Chile, Ecuador, Nueva Granada y Perú*, fue el más importante. En el preámbulo se estampó este fundamento:

¹³ Más tarde, en los años 1860, Pedro Félix Vicuña viró hacia posiciones panamericanistas, es decir, las que incluyen a Estados Unidos.

Ligadas por los vínculos del origen, el idioma, la religión y las costumbres, por su posición geográfica, por la causa común que han defendido, por la analogía de sus instituciones, y, sobre todo, por sus comunes necesidades y recíprocos intereses, no pueden considerarse sino como partes de una misma nación, que deben mancomunar sus fuerzas y sus recursos para remover todos los obstáculos que se oponen al destino que les ofrecen la naturaleza y la civilización.

Y en la parte resolutive el artículo 1º estableció:

Las Altas Partes Contratantes se unen, ligan y confederan para sostener la soberanía y la independencia de todas y cada una de ellas; para mantener la integridad de sus respectivos territorios; para asegurar en ellos su dominio y señorío, y para no consentir que se infieran, impunemente, a ninguna de ellas, ofensas o ultrajes indebidos. Al efecto, se auxiliarán con sus fuerzas terrestres y marítimas, y con los demás medios de defensa de que puedan disponer, en el modo y términos que se estipulan en el presente Tratado (Reza, 2010a: 273).

Ahora bien, en contrapartida con ese avance –del cual no fueron parte Uruguay, Argentina, Paraguay, México y los países centroamericanos–, al mismo tiempo que se preparaba y deliberaba el Congreso Americano de Lima, los gobiernos de Nueva Granada y Estados Unidos firmaron el Tratado Mallarino-Bidlack, ratificado en 1846 y 1848, respectivamente. Por él, el gobierno yanqui se comprometía a “garantizar” la soberanía neogranadina sobre Panamá. ¡Justo cuando Estados Unidos se apropiaba, mediante violencia, de medio territorio mexicano! (Soler, 1980: 164).

El segundo documento importante aprobado por el Congreso Americano de Lima fue el *Tratado de comercio y navegación*, que procuraba eliminar las barreras aduaneras en el comercio entre los países signatarios. Los otros dos tratados se referían a correos y a normas consulares, pero al igual que ocurrió con los acuerdos de 1826, los de 1848 no fueron ratificados por los Estados-parte, excepto, otra vez, por Nueva Granada, constituyendo por ende sólo una declaración de buenas intenciones.

Cuando en 1855 el filibustero yanqui William Walker, con la complicidad de su gobierno, invadió Centroamérica, en el contexto de la lucha entre liberales y conservadores nicaragüenses, el gobierno venezolano envió, en 1856, una circular a distintos gobiernos de la región urgiendo la realización de un congreso de plenipotenciarios y paz interna. Además, instaba a “la resurrección de Colombia [de 1819-1830] bajo la forma federal”. La iniciativa no prosperó, como tampoco, en 1857, la de Antonio José de Irisarri, a la sazón representante diplomático de Guatemala en Estados Unidos, para formar un frente común contra Walker.

Entre una y otra de esas iniciativas, los plenipotenciarios de Chile, Perú y Ecuador firmaron en Santiago, en setiembre de 1856, un *Tratado que fija las bases de unión de las Repúblicas americanas*. Reza (2010b) señala que el texto aprobado recogía “los temas comunes a la anfictionía: ciudadanía confederada; alianza contra las agresiones extranjeras; trato nacional a las naves y a los bienes produ-

cidos por los confederados; adopción de un mismo sistema de monedas, pesos y medidas, etcétera”. El mismo autor destaca la decisión de los diplomáticos de no incluir compromisos en materia de defensa, procurando así evitar la hostilidad de las potencias europeas.

Una disposición clave, que apuntaba a la unidad económica, fue la contenida en el artículo 3º:

La importación y exportación de frutos o mercaderías de lícito comercio en las naves de cualquiera de las altas partes contratantes, será tratada en los territorios de las otras como la importación o exportación hecha en naves nacionales (*apud* Soler, 1980: 166).

La fuerte oposición expuesta en la convención nacional peruana, que rechazó dicha disposición, llevó a una nueva frustración,ocluyendo la puesta en vigencia del tratado. Pero tampoco los Legislativos de Chile y Ecuador ratificaron el tratado.

Empero, el nuevo fracaso no menguó las propuestas unionistas. Así, en agosto de 1861, el canciller de Perú formuló una convocatoria para la creación de una “alianza defensiva para rechazar la reconquista en el caso de que se pretenda, cualquiera que sea el nombre con que se la disfrace y la potencia que acometa realizarla”. En marzo de 1862, Federico Barreda, diplomático peruano acreditado en Washington, concertó con los colegas de las legaciones hispanoamericanas acreditadas en dicha ciudad un protocolo con las bases de la alianza americana, *ad referéndum* de los respectivos gobiernos. Barreda pretendía también la adhesión de Estados Unidos “al proyecto de un sistema americano de respeto a las soberanías, de no intervención en asuntos internos y que aceptara la sustitución de la Doctrina Monroe por un tratado multilateral”. No tuvo éxito y las adhesiones iniciales se diluyeron, pero la iniciativa fue retomada por otros gobiernos, en particular el de Colombia (Reza, 2010b).

En efecto, en junio de 1863 el presidente de este país, Tomás Cipriano de Mosquera, un veterano del ejército de Bolívar, despachó un representante a Perú, Bolivia, Chile y las repúblicas centroamericanas con el objetivo de “promover la unión cordial entre las naciones de un mismo origen, para mantener ilesas su soberanía e independencia”. En enero de 1864 se sumó a la iniciativa Venezuela, cuyo gobierno nombró a un plenipotenciario con idénticos fines. El mexicano Germán A. de la Reza, un profundo conocedor de los proyectos unionistas del siglo XIX, acota que esta renovación por la anficción es inseparable de la coyuntura internacional, crecientemente hostil para con América Latina, particularmente “la Convención de Londres de 1861 suscrita por Inglaterra, Francia y España para intervenir en México; la anexión de Santo Domingo a España de 1861 a 1865; la entronización en México de un miembro de la Casa de los Habsburgo; el conflicto entre España y el Perú, y la subsiguiente guerra hispano-sudamericana”. Esas agresiones europeas coincidieron con el desarrollo de la Guerra de Secesión en Estados Unidos, enfrascados en consecuencia en la política interna, y perseguían “alterar el ordenamiento republicano, uniforme a lo largo y ancho del hemisferio

occidental, y rivalizar con el país del norte en el control de los recursos sudamericanos” (Reza, 2010b).

El colombiano José María Torres Caicedo, en escritura simultánea con el Segundo Congreso Americano de Lima, cuestionaba la interpretación que ya entonces sostenía que la agresión española a Perú fue el disparador para la convocatoria. Acotaba que ésta fue previa a aquella, pero reconocía que el intento colonialista tenía, “sin quererlo, una significación profunda: la firme voluntad de los Estados independientes de América, de reunir sus fuerzas a fin de mantener la soberanía e independencia de todas y cada una de las entidades políticas de ese vasto continente” (1865: 25).¹⁴

En enero de 1864, el canciller peruano Juan Antonio Ribeyro –un hombre que había sido rector de la Universidad de San Marcos y presidente de la Corte Suprema– invitó a los gobiernos de Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Venezuela, en razón de la “inmediación y comunes intereses” de los seis países. Luego, en una segunda ronda, la Nota Circular fue enviada a Argentina y los países centroamericanos. En cambio, fueron excluidos México (ocupado por los franceses y gobernado por Maximiliano I, quien había expulsado al embajador peruano), República Dominicana (por su anexión a España), Paraguay y Uruguay (por sus crisis políticas) y Estados Unidos (en plena guerra civil, amén de las aprehensiones de Colombia y los centroamericanos por “la preponderancia natural de una potencia vecina que tiene ya condiciones de existencia y tendencias propias de un poder de primer orden, las cuales pueden venir a ser alguna vez antagonistas”). A Brasil se le envió una nota más como “acto de cortesía” que como intención de contarle en las conferencias. Reza, a quien seguimos en este punto, indica que Haití no fue invitado por razones desconocidas, aunque es probable que no lo fuera por “la indiferencia con que tradicionalmente se miraba a la república de los antiguos esclavos de Francia” (Reza, 2010b).

Los países invitados en primer lugar enviaron sus representantes, al igual que, dentro de la segunda ronda, El Salvador. Guatemala aprobó la iniciativa, pero no envió delegado alguno, al igual que Costa Rica, Nicaragua y Honduras, países que también la compartían pero no pudieron estar presentes por carecer de recursos económicos para financiar a sus representantes. El emperador brasileño no respondió, mientras el gobierno argentino –presidido por Bartolomé Mitre– rechazó la invitación alegando la mora en recibir la invitación y su preferencia por las alianzas directas. Cabe señalar que Domingo Faustino Sarmiento, a la sazón presente en Lima, se registró para participar de las deliberaciones, pero al no recibir la autorización de Mitre no pudo hacerlo.

Ribeyro, apunta Germán de la Reza, diseñó una agenda de seis puntos: 1) “Declarar que los pueblos americanos, representados en este Congreso, forman una sola familia, ligados por los mismos principios y por idénticos intereses” y que buscan “sostener su independencia, sus derechos autonómicos y su existencia

¹⁴ En ésta y en todas las citas de Torres Caicedo que hago aquí, la ortografía ha sido ajustada a los usos actuales.

nacional”. 2) “Ajustar una convención internacional para facilitar la correspondencia epistolar”, respetando “hasta el fanatismo” el secreto de la correspondencia. 3) Proporcionar “todos los datos estadísticos que [den] una idea perfecta de [la] riqueza [de sus países], de su población, de los medios naturales y artificiales que posean para defenderse en común, para desarrollarse [...] y para formar un conjunto homogéneo”. 4) Dictar medidas “que conduzcan a la conclusión de todas las cuestiones sobre límites, que son, en casi todos los Estados americanos, causa de querellas internacionales, de animosidades y aun de guerras”. 5) En la línea ya tradicional de estos proyectos, adopción del arbitraje “como el único medio de transigir todas las faltas de inteligencia y motivos de desacuerdo”. 6) Penalizar (por la vía de “castigos morales”) a aquellos gobiernos que tomaran “compromisos contra la independencia de alguno de los Estados, contra sus instituciones”.

El Segundo Congreso Americano de Lima sesionó, entre el 14 de noviembre de 1864 y el 13 de marzo de 1865, en una coyuntura internacional marcada, para América Latina, por los acontecimientos arriba señalados, más uno que afectaba directamente a Perú y Chile: la agresión española a ambos países (ocupación de las islas de Chincha, bloqueo de El Callao, bombardeo de Valparaíso). La situación devino en declaración de guerra a España por parte de Chile y Perú, y luego por Bolivia y Ecuador. Finalmente, los colonialistas fueron derrotados y el armisticio selló definitivamente, como dice Reza, “la expulsión de España de la América continental”. “¿Cuál fue el papel de la asamblea en la solución del diferendo hispano-peruano? Debido a que sus sesiones se realizaron durante un tiempo relativamente corto, concluyendo cuando empezaba el rechazo al Tratado Vivanco-Pareja, la acción directa de los delegados tuvo efectos acotados. Sin embargo, el espíritu de sus gestiones y su exploración de alternativas sirvieron de catalizadores de las alianzas que lograron expulsar a la flota ibérica. Cuando España firmó los armisticios, tuvo que hacerlo con la mayoría de los países que habían participado en el Segundo Congreso de Lima” (Reza, 2010b).¹⁵

En lo atinente al objeto específico de la convocatoria, el Segundo Congreso aprobó, entre el 23 de enero y el 12 de marzo de 1865, cuatro tratados: el *de Unión y Alianza Defensiva*, el *de Conservación de la Paz*, el *de Correos* y el *de Comercio y Navegación*. Fueron cuatro documentos de alto valor, que ponían bases prometedoras para el proyecto unionista. Singularmente, el *Tratado de Comercio y Navegación*, establecía “la creación de una moneda común, adoptando como unidad una pieza de plata igual en peso, diámetro y ley a la moneda de cinco francos franceses (...), el libre tránsito de las personas en tiempos de paz”, el otorgamiento “a los emigrantes los mismos derechos y obligaciones que a los na-

¹⁵ El proceso se inició en 1871, con la firma, en Washington, de un primer armisticio indefinido entre España, Bolivia, Chile, Ecuador y Perú, al que siguió el tratado de paz y amistad entre la antigua metrópoli y Perú en julio de 1879, mediante el cual España reconoció la independencia peruana, estableciéndose relaciones diplomáticas entre ambos países. En agosto del mismo año, la Corona española firmó la paz con Bolivia, mientras con Chile lo hizo recién en junio de 1883 –en Lima, en un momento en que las tropas chilenas ocupaban Perú al cabo de la Guerra del Pacífico– y con Ecuador en enero de 1885.

turales (siempre y cuando fueran compatibles con las constituciones de los países signatarios)” (Reza, 2010b). El Congreso estableció una vigencia de quince años para los tratados, los cuales debían ser ratificados en un plazo de dos años. Empero, como en los casos anteriores, los Legislativos de los países participantes no los ratificaron, excepto los de Colombia, que lo hicieron sólo con el de Correos.

¿Por qué fracasaron todas las iniciativas unionistas impulsadas a lo largo de cuatro décadas? Germán A. de la Reza formula una hipótesis que amerita la larga cita. Entre las causas que explican el de la última, la de 1864-1865, señala “el efímero armistio con España (...), el proceso revolucionario en Perú y la inasistencia de países importantes para los equilibrios regionales”. A su juicio, las concesiones hechas a España por el presidente peruano Juan Antonio Pezet –plasmadas en el Tratado Vivanco-Pareja–, que generaron reacciones opositoras y llevaron a su derrocamiento “impidieron que los experimentados diplomáticos peruanos capitalizaran la iniciativa y mantuvieran el liderazgo heredado de México.” Pero el autor va más allá de esa coyuntura:

Estos hechos, empero, no explican por qué los proyectos confederativos fracasaron una y otra vez a lo largo de medio siglo, y casi siempre en las instancias encargadas de revisar y aprobar los tratados. Los factores generales más citados incluyen la inestabilidad política y las severas condiciones económicas, las cuales obligaron a los gobiernos a concentrarse en el arreglo de problemas intestinos. Aunque importantes, estos factores tienen el inconveniente de su vaguedad y hacen olvidar que el fracaso era fruto del rechazo legislativo y éste de un proceso decisional. Un aspecto que aclara esta hipótesis es *la contradicción entre la búsqueda de consolidación de los nuevos Estados y la creación de una asamblea supranacional*. Esa dicotomía, visible en todos los ensayos confederativos de 1826 a 1865, planteaba un conflicto insalvable. *De un lado, los nuevos Estados buscaban la afirmación de su independencia; de otro, procuraban abastecerse de una asamblea defensiva cuyas funciones restaban soberanía a las repúblicas en materia defensiva, de política exterior y aun comercial*. (Reza, 2010b; itálicas mías).

Es una hipótesis plausible, pero hace falta mucha más investigación para conocer las razones o causas que, en cada país, llevaron a los legisladores a rechazar lo que los delegados plenipotenciarios habían aprobado. Las confrontaciones por la construcción de un nuevo orden incluyeron proyectos nacionales diferentes, con clases dominantes que tendieron a privilegiar la inserción en la economía-mundo como meros productores de materias primas, aceptando –lo cual convenía a sus propios intereses materiales– la división internacional del trabajo, con su supuesta teoría de las ventajas comparativas, impuesta por las grandes potencias capitalistas en trance de devenir imperialistas.

Mucho antes que Reza, en el año del centenario de la decisiva batalla de Ayacucho, mientras Leopoldo Lugones proclamaba que había llegado “la hora de la espada”, el peruano José Carlos Mariátegui reflexionaba sobre el fracaso del proyecto unionista y señalaba:

La generación libertadora sintió intensamente la unidad sudamericana. Opuso a España un frente único continental. Sus caudillos obedecieron no un ideal nacionalista, sino un ideal americanista. Esta actitud correspondía a una necesidad histórica. Además, no podía haber nacionalismo donde no había aún nacionalidades. (...) Mas las generaciones siguientes no continuaron por la misma vía. Emancipadas de España, las antiguas colonias quedaron bajo la presión de las necesidades de un trabajo de formación nacional. El ideal americanista, superior a la realidad contingente, fue abandonado. La revolución de la independencia había sido un gran acto romántico; sus conductores y animadores, hombres de excepción. El idealismo de esa gesta y de esos hombres había podido elevarse a una altura inasequible a gestas y hombres menos románticos. Pleitos absurdos y guerras criminales desgarraron la unidad de la América Indo-española. Acontecía, al mismo tiempo, que unos pueblos se desarrollaban con más seguridad y velocidad que otros (Mariátegui, 1924).

El Segundo Congreso Americano de Lima fue, de hecho, el último intento unionista intergubernamental latinoamericano del siglo XIX. En 1866 hubo un intento impulsado por el gobierno de Colombia que no prosperó. Después fue el tiempo del panamericanismo impulsado por Estados Unidos, política triunfante en la década de 1880 que fue impulsada por James G. Blaine, el secretario de Estado del presidente republicano James Garfield. El panamericanismo deriva del monroísmo, mientras la unidad latinoamericana, del bolivarismo. La diferencia la marcó muy bien el mexicano José Vasconcelos:

Llamaremos bolivarismo al ideal hispanoamericano de crear una federación con todos los pueblos de la cultura española [hoy incluimos también a Brasil y Haití]. Llamaremos monroísmo al ideal anglosajón de incorporar las veinte naciones hispánicas al imperio nórdico, mediante la política del panamericanismo (*apud* Reza, 2010b: nota 6).

Para entonces, América Latina había vivido las sangrientas guerras de la Triple Alianza (Argentina, Brasil y Uruguay contra Paraguay) y del Pacífico (Chile contra Perú y Bolivia), entre 1865 y 1870 y 1879 y 1883, respectivamente. Siete de los diez países sudamericanos que fueron colonias de España y Portugal fueron protagonistas de estas contiendas. A ellas hay que sumar un buen número de conflictos, de menor intensidad pero no desprovistos de violencia, por definir fronteras en toda la región. Difícil contexto para pensar en la unidad. De hecho, el siguiente intento, de alcance muy limitado, fue el Pacto de No Agresión, Consulta y Arbitraje firmado por Argentina, Brasil y Chile (de donde la denominación más conocida de Pacto ABC), en 1915. Por él, los tres países firmantes se comprometieron a fomentar la cooperación exterior, la no agresión, el arbitraje y mecanismos de consulta mutua. Era un paso significativo, si se tiene en cuenta que Chile y Argentina habían protagonizado una descomunal carrera armamentista a fines del siglo XIX, una situación pre-bélica que concluyó con los llamados

Pactos de Mayo, firmados en 1902.¹⁶ El ABC, en buena medida pensado como una forma de oponerse a las apetencias norteamericanas, tuvo una cierta vigencia hasta 1930. Posteriormente, cuando el general Carlos Ibáñez gobernaba Chile y Getulio Vargas, Brasil, el presidente argentino Juan Domingo Perón intentó, sin éxito, renovarlo.

Al margen de los gobiernos, no pocos políticos e intelectuales de varios países latinoamericanos del siglo XIX, formularon otros proyectos de unidad regional. Sin poder analizarlos (e incluso nombrarlos) a todos aquí, me detendré sólo en tres de ellos: Juan Bautista Alberdi, Francisco Bilbao y José María Torres Caicedo.

Antes quisiera señalar la reunión del Congreso de Jurisconsultos en Lima, en 1877-1878, con participantes argentinos, bolivianos, chilenos, ecuatorianos y peruanos, en el cual se redactó un proyecto de tratados, pero cuya importancia, a los efectos del tema de este artículo, residió en la presencia de la representación de cubanos independentistas, en momentos en que Cuba libraba la primera guerra de independencia (1868-1878), representación que fue aceptada, excepto por el delegado argentino, José E. Urriburu. En la ocasión, el de Perú, al votar favorablemente, expresó que su gobierno reconocía la independencia de la isla “por el denuedo con que sostiene y defiende su causa más de nueve años”.

El episodio fue revelador del impacto que tuvo en el resto de América Latina la lucha por la independencia de Cuba y de Puerto Rico, las dos últimas colonias españolas en el continente. Más aún: toda la lucha por la independencia de Cuba, tan tardía respecto del resto de las colonias, debe ser mirada en diálogo con América Latina toda.¹⁷ Permítaseme, pues, una digresión.

Ya Simón Bolívar había explorado la posibilidad de formar una expedición libertadora que desembarcara en la isla y llevara adelante la guerra anticolonial. También José Antonio de Sucre, una vez concluida la campaña en Perú y Alto Perú, propuso enviar las tropas vencedoras a Cuba. En la misma tesitura, por ese mismo tiempo –promediando los años 1820– se planteó la constitución de un Ejército Unido colombo-mexicano, proclamado “Protector de la Libertad Cubana”. Cabe destacar la posición del presidente mexicano Guadalupe Victoria, acompañando el plan bolivariano. El 17 de marzo de 1826, los dos países firmaron el tratado denominado “Plan de Operaciones para la Escuadra Combinada de México y Colombia”, cuyo objeto era combatir a España en las Antillas y en los mares y costas continentales. A juicio del historiador cubano Sergio Guerra Vilaboy, se trató del “esfuerzo más acabado para la independencia de las Antillas de todos los ideados en el periodo”.

¹⁶ Es bien sabido que una situación de tenor parecido se vivió tan tarde como en 1978, cuando ambos países estaban sometidos a Estados Terroristas de Seguridad Nacional. Y si otra vez la guerra no se produjo –en esta nueva coyuntura por la mediación papal–, los coletazos se hicieron sentir en 1982, cuando la dictadura chilena apoyó a Gran Bretaña en ocasión de la guerra contra el Reino Unido desencadenada a partir de la ocupación militar de las Islas Malvinas por la insensata decisión de los dictadores argentinos.

¹⁷ Sobre esta cuestión, véase Guerra Vilaboy (s.f.). Sigo aquí su opinión.

La delegación de Colombia al Congreso de Panamá fue portadora de una propuesta para considerar “la conveniencia de combinar las fuerzas de las Repúblicas para libertar a las islas de Cuba y Puerto Rico del yugo de España, y en tal caso, con qué contingente debiera contribuir cada uno a este fin”. Una vez más, también en la cuestión de la independencia de las Antillas, la oposición estadounidense operó como un freno a los planes bolivarianos. El vicepresidente colombiano, Santander, fue claro en su informe reservado a Bolívar (9 de marzo de 1926): “Los Estados Unidos se han interpuesto con este gobierno para que se suspenda todo armamento contra la isla de Cuba”. El pretexto era pueril: esa acción entorpecería la posibilidad de que España reconociese la independencia de sus antiguas colonias. El pretexto escondía la verdadera posición norteamericana, expuesta por el secretario de Estado Henry Clay en las instrucciones del 27 de abril de 1823 al embajador en Madrid: “Este país prefiere que Cuba y Puerto Rico continúen dependiendo de España. Este gobierno no desea ningún cambio político de la actual situación”.

Según el balance de Guerra Vilaboy, “[el] abandono por Colombia y México de sus proyectos independentistas para Cuba y Puerto Rico, debido a los cambios en la coyuntura internacional –fracaso de los planes de reconquista de España y la Santa Alianza– y las presiones norteamericanas, unido al *boom* de la plantación azucarera, las oportunas concesiones españolas a la aristocracia esclavista antillana y el temor a una repetición de lo ocurrido en Haití, entre otros factores, explican que las dos islas del Caribe permanecieran como colonias después de lograda y consolidada la emancipación de las restantes colonias españolas en América.

La tozudez de Bolívar le hizo insistir una vez, en 1827, en el intento de actuar militarmente para liberar a Cuba y Puerto Rico del dominio colonial español. Lo hizo partiendo de un supuesto que luego se reveló falso: una guerra entre España y el Reino Unido. Al conocer la verdad, el nuevo plan fue abandonado.

La primera guerra por la independencia cubana, la *Guerra Grande* (o *de los Diez Años*), comandada por Carlos Manuel de Céspedes, se extendió entre 1868 y 1878 y durante su transcurso los insurgentes contaron con un significativo e importante apoyo de la mayoría de los países latinoamericanos. En efecto, la República de Cuba en Armas vio reconocida su independencia o su condición de beligerante por Bolivia, Brasil (monárquico), Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, México, Perú, Venezuela. En palabras del patriota puertorriqueño Ramón Emeterio Betances, en diciembre de 1872 la situación era la siguiente:

México abrió sus puertas a la bandera de la revolución; Colombia proclamó sus derechos; Venezuela armó sus buques; Haití los defendió victoriosamente; Bolivia, Ecuador, Chile afirmaron la beligerancia de los cubanos; El Salvador y el Perú reconocieron su independencia (*apud* Soler, 1980: 186, n.78).

A la nómina debe agregarse la posición del gobierno de Honduras, que en 1872, cuando el de Colombia promovió la mediación continental –fracasada por

la férrea oposición norteamericana—, expresó sus simpatías por los luchadores cubanos.

En la solidaridad continental hubo dos excepciones importantes, una, obvia, la de Estados Unidos, interesados desde larga data en apoderarse de Cuba, que no reconoció siquiera el carácter beligerante de los independentistas cubanos y proclamó una neutralidad que, de hecho, favorecía a España. La otra, la de Argentina, gobernada sucesivamente por Domingo Faustino Sarmiento y Nicolás Avellaneda.¹⁸

Concluida la guerra, Colombia, Costa Rica, Dominicana, Haití, Honduras y México dieron asilo a los cubanos independentistas.

Después, a partir de 1878, las posiciones de apoyo a la lucha de los cubanos por su independencia por parte de los países “hermanos” fueron revelando que la preocupación de los distintos gobiernos y las clases dominantes por definir el proceso de construcción estatal en cada país era la prelación en la agenda política de las ex colonias. La falta del respaldo necesario a tal lucha (y a la simultánea de los puertorriqueños) se hizo más patente aún cuando la segunda guerra por la independencia (1895-1898), proceso ocluido por la intromisión norteamericana y su guerra contra España.

En agosto de 1893, todavía en tiempos de preparativos para la nueva guerra, José Martí publicó en el periódico *Patria* un artículo en el que decía:

Cuba no anda de pedigüña por el mundo; anda de hermana, y obra con la autoridad de tal. Al salvarse, salva. Nuestra América no le fallará, porque ella no falla a América. Pero la sustancia no ha de sacrificarse a la forma, ni es buen modo de querer a los pueblos americanos crearles conflictos, aunque de pura apariencia y verba, con su vieja dueña España, que los anda adulando con literaturas y cintas y pidiéndoles, bajo la cubierta de academias felinas y antologías de pelucón, la limosna de que le dejen esclavas a las dos tierras de Cuba y Puerto Rico, que son precisamente, indispensables para la seguridad, independencia y carácter definitivo de la familia hispanoamericana en el continente, donde los vecinos de habla inglesa codician la clave de las Antillas para cerrar en ellas todo el norte por el istmo, y apretar luego con todo este peso por el sur. Si quiere libertad nuestra América, ayude a hacer libres a Cuba y Puerto Rico (*apud* Guerra Vilaboy, s.f.).

Esa posición la ratificaba, en vísperas de su muerte, en la célebre carta inconclusa a su amigo mexicano Manuel Mercado, donde le expresaba que se trataba de “impedir a tiempo con la independencia de Cuba que se extiendan por las Antillas los Estados Unidos y caigan, con esa fuerza más, sobre nuestras tierras de América. Cuanto hice hasta hoy, y haré, es para eso”.

Pero las esperanzas de *el Apóstol* chocaron contra lo que Sergio Guerra Vilaboy ha llamado “la indiferencia glacial de la inmensa mayoría de los gober-

¹⁸ El gobierno de Sarmiento al menos aceptó en 1872 ser parte de la propuesta de mediación continental promovida por el de Colombia. En cambio, Avellaneda instruyó a Uriburu el no reconocimiento del delegado cubano al Congreso de Jurisconsultos reunido en Lima, como señalé antes.

nantes del hemisferio, plegados a los dictados de las grandes potencias ante el problema de Cuba”. De hecho, sólo Dominicana (de donde eran oriundos varios de los luchadores por la independencia cubana, entre ellos Máximo Gómez), Haití y Honduras fueron parte más o menos comprometida con la *Guerra de 1895*. Para entonces, conjetura dicho historiador, los países latinoamericanos independizados ya no consideraban, como hasta pocos años antes, a España como una amenaza y habían obtenido de la antigua metrópolis el reconocimiento diplomático de sus respectivas independencias. Por añadidura, un sentimiento pro español (paralelo a otro, antinorteamericano) fue extendiéndose por dichos países, como lo indican “la creación de la Unión Ibero-Americana, la amplia conmemoración hemisférica del cuarto centenario del llamado descubrimiento de América en 1892 y la solicitud formulada por varios gobiernos latinoamericanos (Costa Rica, Colombia, Bolivia, Ecuador, Perú) a la Reina María Cristina de España para que arbitrara en las disputas fronterizas con sus vecinos” (Guerra Vilaboy, s.f.).

A diferencia de lo acontecido durante la *Guerra Grande*, los combatientes de la *de 1895* no obtuvieron por parte de ningún gobierno latinoamericano siquiera el carácter de beligerantes, si bien se presentaron proyectos en tal sentido en los Congresos de Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador y Venezuela. Una relativa excepción fue la del presidente ecuatoriano Tomás Eloy Alfaro, autor de una iniciativa para enviar una expedición libertadora a Cuba, fracasada por la negativa del gobierno conservador colombiano a autorizar su paso por Panamá, como lo fue también la iniciativa de convocar a un nuevo congreso continental que debía reunirse en México para retomar el proyecto fenecido en Tacubaya.¹⁹ Es cierto que en buena parte de los países se formaron clubes propagandistas de la causa de Cuba, los cuales realizaban campañas financieras para lograr recursos dinerarios que luego eran enviados a la sede del Partido Revolucionario Cubano en New York. Si bien el hecho revela un cierto grado de apoyo de los pueblos, no se fue más allá. En la ocasión, la postura de extrema oposición le correspondió a Argentina, a la sazón gobernada por José E. Uriburu, quien permitió “el reclutamiento de voluntarios para ayudar a su ex metrópoli y favorecer una colecta pública con vistas a la adquisición de un buque de guerra, el crucero *Río de la Plata*”.

En mayo de 1898, cuando la guerra estaba próxima a concluir, Arístides Agüero, uno de los representantes diplomáticos de la República Cubana en Armas, le envió a Tomás Estrada Palma, quien fungía de Delegado Plenipotenciario en el extranjero de dicha República, una carta en la cual reseñaba la posición de los principales países sudamericanos:

¹⁹ Asimismo, Alfaro se dirigió oficialmente a la reina María Cristina, Regente de España, exhortándola a reconocer la independencia de Cuba. Guerra Vilaboy tiene el mérito histórico de constituir la única manifestación pública de un jefe de estado en favor de la Revolución cubana durante la *Guerra de 1895*. Pero el líder revolucionario liberal ecuatoriano no pudo tampoco, en este caso aduciendo cuestiones de política interna, aceptar el carácter beligerante de los independentistas cubanos.

Respecto a la cuestión cubana en Sud América le voy a dar una ligera reseña del estado de la opinión. Brasil favorable a nosotros; pero no reconocerá –por ahora– pues imitará a los yankees en su última resolución.

Uruguay hostil a los yankees no reconocerá por las razones que el año pasado le expuse más las simpatías españolas y enemistad a los yankees.

Argentina y Chile hostiles a Washington hemos perdido mucho terreno y las simpatías a España aumentan cada día. La guerra entre ambos está sobre el tapete aún.

Perú-Bolivia-Ecuador francamente partidarios de España, tienen un arbitraje de la reina regente y por nada nos reconocerán hoy ni mañana. En resumen no creo nos reconozca ningún país latinoamericano, unos por simpatías españolas, otros por antipatías yankees y otros por apatía sempiterna (*apud* Guerra Vilaboy, s.f.).

Cuando restaban pocos años para el centenario de las primeras independencias, el originario objetivo unificador se había evaporado casi por completo, recuperado sólo por algunos intelectuales y políticos, tales como los argentinos José Ingenieros, Alfredo Palacios (que más tarde fue un fuerte luchador por la libertad del líder independentista puertorriqueño Pedro Albizu Campos, preso y torturado en una cárcel norteamericana) y Manuel Ugarte, los peruanos Víctor Raúl Haya de la Torre y José Carlos Mariátegui, el uruguayo José Rodó, el nicaragüense César Augusto Sandino (autor, en 1929, de un *Plan de realización del supremo sueño de Bolívar*). Más tarde se sumarán, entre otros, el socialista chileno Óscar Waiss, con su propuesta de crear la Unión de Repúblicas Socialistas de América Latina, y el argentino Jorge Abelardo Ramos.

De hecho, estos intelectuales tomaban la posta de las banderas levantadas, décadas atrás, por el peruano Francisco de Paula Vigil, los ecuatorianos J. M. Noboa, Juan Montalvo y Juan Moncayo, el colombiano José María Samper, los chilenos Benjamín Vicuña Mackenna y Justo Arteaga Alemparte, el argentino Juan María Gutiérrez, considerado “uno de los más entusiastas campeones de la causa de la federación” de las ex colonias. Ellos se suman a los tres que, como adelanté antes, he de considerar aquí: Alberdi, Bilbao y Torres Caicedo. Dejaré de lado a José Martí, figura emblemática de la causa latinoamericanista, no sólo por limitaciones espaciales, sino, sobre todo, porque entiendo que su obra debe ser analizada dentro del contexto de fines del siglo XIX que, en buena medida, está más acorde con el siglo XX que con las décadas precedentes, en particular porque la guerra de independencia de Cuba, que devino guerra hispano-norteamericana, terminó siendo la muerte del colonialismo tal como se lo conoció desde el siglo XVI y el comienzo del imperialismo. Aunque Martí y sus compañeros pelearon contra España –como antes lo habían hecho los americanos de las otras colonias–, tenían bien claro que el verdadero enemigo era Estados Unidos. A diferencia de sus predecesores, Martí no fue anticolonialista sino antiimperialista, consecuencia necesaria del pasaje de una situación a otra. Para él, “¡los árboles se han de poner en fila, para que no pase el gigante de las siete leguas! Es la hora del recuento, y de la marcha unida, y hemos de andar en cuadro apretado, como la plata en las raíces de los Andes” (Martí, 2005 [1891]: 31).

En 1844, para revalidar su título de abogado, el tucumano Juan Bautista Alberdi, exiliado en la capital chilena, presentó en la Facultad de Leyes de la Universidad de Chile una *Memoria. La Conveniencia y objeto de un Congreso General Americano*. En este breve texto de factura académica (diríamos hoy), el autor partía de una constatación:

Un malestar social y político aflige efectivamente a los pueblos de Sudamérica desde que disuelto el antiguo edificio de su vida general, trabajan y conspiran por el establecimiento del que debe sucederle. Todos sienten que las cosas no están como deben estar: una necesidad vaga de mejor orden de cosas se hace experimentar en todos los espíritus.

Muy a tono con un pensamiento de la época, consideraba, en clave organicista, que esos pueblos estaban afectados de “una enfermedad social”, para tratar la cual se requería “una gran junta medical”, constituida bajo la forma “de un Congreso organizador continental”.

Los Estados Americanos no piensan, ni han pensado jamás, que la reunión de una asamblea semejante pueda ser capaz de sacarlos por sus solos trabajos del estado en que se encuentran: pero creen que entre los muchos medios de susceptible aplicación a la extirpación de los males de carácter general, uno de los más eficaces puede ser la reunión de la América en un punto y en un momento dados para darse cuenta de su situación general, de sus dolencias y de los medios que en la asociación de sus esfuerzos pudieran encontrarse para cambiarla en un sentido ventajoso.

Tras reivindicar la postura original de Bolívar, Alberdi expresaba que abordará tres cuestiones: 1) enumerar los objetos e intereses a tratar por el Congreso; 2) mostrar “las conveniencias accesorias que una reunión semejante traería a cada uno de los pueblos de América que concurriesen a ella”; y 3) “refutar las objeciones que se han hecho sobre los peligros e inconvenientes que se seguirían de ella”.

En este artículo me interesa señalar, sobre todo, las propuestas que Alberdi formulaba como centrales de las deliberaciones y decisiones del Congreso. La primera debía ser “el arreglo de límites territoriales entre los nuevos Estados” –a su juicio debían ser “las fronteras naturales” (ríos, montañas y otros accidentes geográficos)–, pues de esa manera se daría “un corte capaz de prevenir las desavenencias que pudieran originarse de la discusión directa y parcial de los interesados” y se tendría “el más eficaz medio de establecer el equilibrio continental que debe ser base de nuestra política internacional civil o privada”.

Tras los límites y el equilibrio, la otra gran cuestión a definir era la del derecho marítimo, regulador de la doble navegación: la “oceánica, que es base del comercio exterior, y mediterránea o ribेरana, que es el alma del comercio interior para ciertos estados, y para otros de todo su comercio externo y central”. De este asunto derivaba otro: el derecho internacional mercantil, esto es, “el comercio consigo mismo y con el mundo transatlántico”. Todo este andamiaje jurídico debía contener y regular la “unión continental de comercio”, la cual habría de abolir

todas las aduanas interiores (provinciales y nacionales), reconociendo sólo una, la marítima o exterior. Al mismo fin unificador debían concurrir la uniformidad del sistema de monedas, medidas, pesos heredados de España y la adopción de “las formalidades de validez y ejecución de las letras y vales de comercio”, a modo de “un papel moneda americano y general” que serviría de basamento para “la creación de un banco y de un crédito público continentales”. También debía darse validez general a los documentos y sentencias ejecutoriadas y a “los instrumentos probatorios de orden civil y penal, registrados en oficinas especialmente consagradas al otorgamiento de los actos de autenticidad continental”.

Alberdi entendía que una materia a la cual el Congreso debía prestar atención era la científica y tecnológica y el consecuente ejercicio profesional. “Los inventos científicos, la producción literaria, las aplicaciones de industria importadas, recibirían un impulso grandioso” en cuanto “un congreso americano concediese garantías al autor de un invento, un escrito o publicación útil del ejercicio exclusivo de su privilegio en todos los estados de Sudamérica”. Destacaba asimismo la importancia de adoptar procedimientos que permitiesen lo que hoy llamamos reválida de títulos profesionales, de modo tal que “un grado expedido en cualquiera universidad de un Estado americano” permitiese ejercer la profesión “en diez repúblicas”.

No escapaba a su visión la construcción de “un vasto sistema de caminos internacionales”, la adopción del principio de la extradición de los delincuentes (quien asesina en el Plata puede ser ahorcado en el Orinoco), única admitida, pues proponía la inviolabilidad del asilo político.

En medida considerable, un objetivo nodal que Alberdi –gran enemigo de la guerra, a la que consideraba un crimen– le asignaba al Congreso era “la consolidación general de la paz americana”, la que permitiría abolir el

espíritu militar, aberración impertinente que ya no tiene objeto en América. La independencia americana, su dignidad y prerrogativas no descansan en las bayonetas de sus pueblos: el océano y el desierto, son sus invencibles guardianes: ella no es débil, comparada con la Europa; en su territorio, es fuerte, como el mundo entero. Será otro medio preventivo de la guerra el no tener soldados, por el principio de que donde hay soldados hay guerra. Se puede pactar el desarmamiento general, concediendo a cada estado el empleo de las fuerzas únicas que hace indispensable el mantenimiento de su orden interior, y declarando hostil a la América, al que mantenga fuerzas que no sean indispensablemente necesarias. Toda república que mantiene fuertes ejércitos atenta contra la santa ley de su comercio y prosperidad industrial con detrimento de la América; y la América que ama el orden y necesita de él debe desarmarla en nombre de la paz común.

Una de las proposiciones alberdianas es particularmente relevante: “el derecho y la práctica de la intervención”, que no debían abolirse. Vale citarlo *in extenso*:

Hacer comunes las cosas y exigir la neutralidad de la indiferencia en su manejo es establecer cosas contradictorias. La América tendrá siempre derecho de intervenir en una parte de ella: el órgano está sujeto al cuerpo, la parte, al todo. La intervención en América es tradicional de 1810. La revolución se salvó por ella: la neutralidad la habría hecho sucumbir. Buenos Aires intervino en Chile; Chile y Colombia en el Perú, y la América se salvó por esos actos. En cualquiera época que un mal semejante al de la esclavitud colonial se haga ver en América con tendencia a volverse general, la América tendrá el indispensable derecho de intervenir para cortarlo de raíz.

Debe tenerse en cuenta que para Alberdi, la magna obra unificadora no podía ser objeto de un solo Congreso, sino de varios sucesivos. Era, pues, bien conciente, de lo complejo de la cuestión.

Quiero destacar también que nuestro compatriota, al igual que muchos otros unionistas latinoamericanos, pensaba que al Congreso General sólo debían concurrir “las repúblicas americanas de origen español”. Es explícito cuando señala que si bien se valía con frecuencia del vocablo continental, con él no se refería a “la comunidad de suelo” sino a la “amalgama y unidad en la identidad de los términos morales que forman su sociabilidad”. Así argumentaba: si el sistema político general propuesto se basara en la “unidad del suelo”, no habría razón alguna para excluir de él a Rusia, poseedora en América (recuérdese que para entonces Estados Unidos no había comprado Alaska) de un territorio que triplicaba al de Chile (que en la época todavía se reducía al Valle Central), ni al Reino Unido (con posesiones superiores a las de Estados Unidos, que aún no se había apoderado de medio territorio de México ni conquistado el *Far West*), ni a España (que aún controlaba dos de las grandes Antillas, Cuba y Puerto Rico), ni a Dinamarca (dueña de la extensa Groenlandia), ni a Francia y Holanda (ocupantes de buena parte de las Antillas y de la Guayana, en las bocas del Amazonas).

Era también explícito en su oposición a la participación estadounidense, considerando “frívolas (...) las pretensiones de hacer familia común con los ingleses republicanos norteamericanos” por el hecho de compartir con los países sudamericanos el mismo principio político. Porque si ese fuese el criterio, también Suiza podía ser “parte de nuestra familia”. Y cáusticamente concluía: los estadounidenses “nunca nos han rehusado brindis y cumplimientos escritos; pero no recuerdo que hayan tirado un cañonazo en nuestra defensa”.

Finalmente, señalo que hay posiciones de Alberdi que hoy no pueden reivindicarse. A diferencia de José Cecilio del Valle, él tenía frente a los pueblos originarios la misma posición que las clases dominantes impusieron en todo el continente: su desplazamiento. De allí su propuesta de ocupar la Araucanía y la Patagonia, “posesión inconquistada de los indígenas” donde reinaba la barbarie. Si varias de las proposiciones del tucumano son todavía hoy pertinentes, *mutatis mutandi*, es obvio que no puede postularse una semejante.

El 22 de junio de 1856, Francisco Bilbao, otro exiliado, esta vez chileno y en París, leyó, ante poco más de treinta “compatriotas” de “casi todas las Repú-

blicas del Sur”, un breve pero sustancioso texto titulado *Iniciativa de la América. Idea de un Congreso Federal de las Repúblicas*.²⁰ La conferencia partía de recordar que ni el proyecto bolivariano ni los congresos posteriores habían logrado el objetivo unificador: “Los Estados han permanecido Des-Unidos”. Esa circunstancia constituía una terrible desventaja frente a los peligros provenientes de dos “imperios que pretenden renovar la vieja idea de la dominación del globo”: la Rusia zarista y Estados Unidos, siendo éste el más peligroso de ambos, en primer lugar por cercanía geográfica. Estados Unidos era el

boa magnetizador, que desenvuelve sus anillos tortuosos. Ayer Tejas, después el Norte de Méjico y el Pacífico saluda a un nuevo amo. Hoy las guerrillas avanzadas despiertan el Istmo, y vemos a Panamá vacilar suspendida, mecer su destino en el abismo y preguntar: ¿seré del Sur, seré del Norte? (Bilbao, 1866: 289).

En su conferencia, Bilbao reiteró una y otra vez el peligro que representaba Estados Unidos para América Latina. Así, por ejemplo:

Los Estados Des-Unidos de la América del Sur empiezan a divisar el humo del campamento de los Estados-Unidos. Ya empezamos a sentir los pasos del coloso que sin temer a nadie, cada año, con su diplomacia, con esa siembra de aventureros que dispersa; con su influencia y su poder crecientes que magnetiza a sus vecinos, con las complicaciones que hace nacer en nuestros pueblos; con tratados precursores, con mediaciones y protectorados; con su industria, su marina, sus empresas; acechando nuestras faltas y fatigas; aprovechándose de la división de las Repúblicas; cada año más impetuoso y más audaz, ese coloso juvenil que cree en su imperio, como Roma también creyó en el suyo, infatuado ya con la serie de sus felicidades, avanza como marea creciente que suspende sus aguas para descargarse en catarata sobre el Sur (Bilbao, 1866: 292).

Para enfrentar tal peligro entendía necesarias la libertad y la unidad. “¿Qué queremos? Libertad y unión. Libertad sin unión es anarquía. Unión sin libertad es despotismo. La libertad y la unión será la Confederación de las Repúblicas”. Pero no cualquier unidad ni a cualquier costo:

La unidad que buscamos es la identidad del derecho y la asociación del derecho. No queremos ejecutivas monarquías, ni centralización despótica, ni conquista, ni

²⁰ Francisco Bilbao estaba exiliado en París, después de haberlo estado en Lima, por su enfrentamiento con los conservadores chilenos, en particular por su fundamental actuación en la Sociedad de la Igualdad, de la que fue uno de los fundadores. Se lo llamó el *Apóstol de la Libertad*. Este destacado pensador chileno tuvo vínculos afectivos muy notorios con Argentina, de donde eran oriundas su madre (Mercedes Barquín) y su esposa (Pilar Guido Spano). Pasó los últimos años de su corta vida en Buenos Aires, donde falleció en febrero de 1866, a la edad de 43 años, como consecuencia de una tuberculosis que contrajo al arrojarle al Río de la Plata para salvar a una mujer a punto de ahogarse. Bilbao y Torres Caicedo fueron los primeros en utilizar el término América Latina para referirse a la porción continental comprendida por México, América Central y del Sur. Un análisis de su pensamiento puede verse en Jalif de Bertranou (2003).

pacificación teocrática. Mas la unidad que buscamos, es la asociación de las personalidades libres, hombres y pueblos, para conseguir la fraternidad universal.

Tal es la idea que nosotros podemos llamar el centro del movimiento Americano, la capital de la futura Confederación, el Capitolio de la libertad (Bilbao, 1866: 289).

A Bilbao no le faltaban ni razón ni argumentos para remarcar el peligro yanqui. Por entonces, el aventurero Wiliam Walker, con la complicidad encubierta del gobierno y de poderosos capitalistas (como Cornelius Vanderbilt, que pretendía obtener derecho exclusivo para construir el canal interoceánico) y del propio gobierno norteamericano, había invadido Nicaragua so pretexto de intervenir en la resolución del conflicto entre liberales y conservadores, pero en rigor dispuesto a “americanizar” el país mediante la implantación de instituciones estadounidenses. En la conferencia hizo referencia explícita a ese filibustero que representaba, decía, la invasión, la conquista y los mismos Estados Unidos.

Al igual que Alberdi, Bilbao formuló propuestas concretas para el Congreso Americano que proponía (Bilbao, 1866: 301-302). Entre los dieciocho puntos que debían devenir leyes de la Confederación, el primero definía sin ambages el alcance de la unión, estableciendo la concepción de la ciudadanía universal, de modo tal que todo republicano debía ser considerado ciudadano en cualquier República en la que habitare. Este principio se articulaba con el 12º: un plan de reformas políticas para restituir “a la universalidad de los ciudadanos las funciones que usurpan o han usurpado las constituciones oligárquicas de la América del Sur”, proposición coherente con el democratismo de Bilbao.

Algunas de las proposiciones eran iguales o muy parecidas a las de Alberdi, tales como el código internacional, la abolición de las aduanas interamericanas, la creación de un tribunal internacional, la delimitación de los territorios en litigio, la unificación del sistema de pesos y medidas. En un punto se distanciaba radicalmente del argentino: en el militar, cuestión en la que Bilbao (posiblemente teniendo en cuenta la agresión norteamericana a México y Nicaragua) se pronunció por la existencia “de las fuerzas de los Estados Unidos del Sur, sea para la guerra, sea para las grandes empresas que exige el porvenir de la América”.

Otras propuestas se referían a la colonización (esto es, la distribución de las tierras), al establecimiento de un “sistema de educación universal y de civilización para los bárbaros” (esto es, de los pueblos originarios no sometidos aún al dominio de los “blancos”), la formación del libro americano, la “creación de una Universidad Americana, en donde se reunirá todo lo relativo a la historia del Continente, al conocimiento de sus razas, lenguas americanas, etc.”. El Congreso debía, igualmente, crear un diario americano.

Para Bilbao, el primer Congreso, al que llamaba iniciador, debía convertirse “un día en verdadero legislador de la América del Sur”. Más aún: “En toda votación general sobre asuntos de la Confederación, la mayoría será la suma de los votos individuales y no la suma de los votos nacionales. Esta medida unirá más los espíritus”.

En 1861, el neogranadino José María Torres Caicedo publicó las “Bases para la unión económica y política de los estados latinoamericanos” (entre los cuales incluía a Brasil), texto que dio lugar a un libro editado en París en 1865: *Unión latino-americana. Pensamiento de Bolívar para formar una Liga Latino-americana; su origen y sus desarrollos*.²¹ En estos textos adhería a una organización regional bajo la forma institucional de “una confederación, unión o liga” que era la fórmula preferida desde 1822

para consolidar las relaciones existentes, para sostener la soberanía e independencia de cada República, para no consentir que se infieran impunemente agravios a ninguna, como el de alterar sus instituciones, o que individuos desautorizados invadan el territorio de algunos de esos Estados [en obvia referencia al filibustero Walker] (Torres Caicedo, 1865: 22).

Unión latino-americana es un libro que reúne abordajes teóricos de la cuestión de la integración y un detallado recuento histórico y documental de los sucesivos proyectos oficiales pergeñados desde 1822 en adelante. También analiza la diplomacia del Reino Unido y de los Estados Unidos, países que, respecto de América Latina tenían “un deseo inmoderado de poseerla, escogiendo, como era natural, sus partes más hermosas” (1865: 73).

Como sus predecesores, también Torres Caicedo formuló un conjunto de proposiciones programáticas, similares, parecidas o no muy diferentes de las de aquellos, y en algunos casos innovadoras. Retomaba en el libro los puntos adelantados cuatro años antes en las “Bases”. Así: formación de una Confederación (con una dieta reunida anualmente); una única nacionalidad (todos los nacidos en los países latinoamericanos “deberían considerarse como ciudadanos de una patria común”, gozando plenamente de todos e iguales derechos civiles y políticos); definición de las fronteras o límites; creación de “una especie de *Zollverein* americano, más liberal que el alemán”; códigos, moneda, pesos y medidas comunes; establecimiento de un tribunal supremo, con capacidad ejecutoria, para resolver eventuales controversias entre las repúblicas confederadas; política liberal de correos; desgravación impositiva de la importación de diarios, periódicos, libros y folletos; sistema uniforme de enseñanza, con obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza primaria; libertad de conciencia y tolerancia de cultos; abolición de pasaportes y del sistema de bloqueos; constitución de un “contingente de tropas y recursos para la común defensa”, etc.

El neogranadino consideraba que el Congreso confederal (el Areópago, le llamaba también) debía decidir, con fuerza obligatoria, “que ningún Estado

²¹ José María Torres Caicedo fue un escritor –Arturo Ardao lo ha llamado el fundador de la crítica literaria continental–, periodista y diplomático (representó a Nueva Granada, El Salvador y Venezuela en Francia y el Reino Unido) profundamente latinoamericanista. En 1875 fue presidente del primer Congreso Internacional de Americanistas, tradicional encuentro mundial que en 2015 celebrará su quincuagésima quinta reunión en El Salvador, y en 1879 fundó en París la Sociedad de la Unión Latinoamericana, organización promotora de la unidad regional.

latino-americano puede ceder parte alguna de su territorio, ni apelar al protectorado de ninguna Potencia” (Torres Caicedo, 1865: 88-91).

Filosóficamente, los proyectos de Alberdi, Bilbao y Torres Caicedo (en este caso explícitamente expresado), eran tributarios de Immanuel Kant, al menos en lo referente a considerar a la federación de Estados libres como el fundamento del derecho público, el cual era concebido como una de las condiciones de la paz perpetua si se confirmaba de manera estable en “una Asamblea general de los Estados independientes” (Kant, *Proyecto de paz perpetua*). Los tres tuvieron varias coincidencias fundamentales y algunas diferencias. Entre las primeras, más decisivas que las segundas, la idea de la unidad continental (del espacio que los dos últimos llamaron América Latina), alcanzable mediante la realización de congresos; la necesidad de equilibrio entre libertad y orden, el republicanismo... Tuvieron diferentes perspectivas, en cambio, en lo atinente a los afrodescendientes y los pueblos originarios (Carilla, 1988: 6).

Es interesante constatar que todos los pensadores decimonónicos de la unidad latinoamericana fueron explícitos y precisos en la formulación de proposiciones de políticas y cuerpo legal para hacer efectiva la liga o, como insistían muchos de ellos, la confederación, una forma muy atinada –ayer como hoy– para comenzar el proyecto o, incluso, si se quiere, la utopía unionista.

ABREVAR MÁS EN EL FUTURO QUE EN EL PASADO

Permítaseme cerrar con algunas consideraciones adicionales para pensar la unidad latinoamericana hoy.

El continente que los conquistadores llamaron América no constituía, originariamente, un espacio unido, sino fragmentado, con escasas relaciones generalizadas y con numerosos y frecuentes conflictos, conquistas, etc. La unidad fue el resultado de la dominación colonial, que dio lugar a un gran espacio (la América española) y a otro, menor pero con tendencia expansiva (la América portuguesa). La dominación colonial unificó política, administrativa, cultural, religiosa y lingüísticamente a espacios originariamente fragmentados y con notables desigualdades en cuanto a su nivel de organización social, de modo que existían grandes civilizaciones de montaña (inca, azteca e incluso la por entonces periclitada maya) y pueblos nómades y escasamente desarrollados dispersos a lo ancho y largo del continente por bosques y llanuras. Pero no forjó naciones.

El colonialismo fue, entonces, fundador de América. Interrumpió las dialécticas constituidas e inauguró dialécticas constituyentes que definieron la nueva identidad de los pueblos americanos: *pueblos colonizados*. Eliminadas sus instituciones o adaptadas por los conquistadores para mayores y más eficaces explotación y dominación, perseguidas y destruidas (a menudo totalmente) sus culturas, sus valores y hasta las mismas vidas de sus gentes, negado el derecho a ejercer sus propias creencias religiosas, perseguidas y anuladas sus lenguas y hasta la memoria histórica..., los pueblos autóctonos americanos fueron capaces de generar formas

de resistencia. Originariamente fragmentados, dispersos, múltiples, el colonialismo los unificó bajo un mismo poder omnicompreensivo: unidad en la diversidad, pero como dialéctica perversa, es decir, como contradicciones sin solución (Ansaldi y Giordano, 2012: I, 84).

No pocos promotores de la unidad latinoamericana han señalado y señalan como una ventaja para ella la herencia de la comunidad o coincidencia lingüística, herencia que a mi juicio debe ser descartada. Pensar en esa comunidad (básicamente castellana y/o portuguesa parlante) es menoscabar la multiplicidad de lenguas que se hablan en América Latina, el espacio en el cual existe la mayor riqueza del mundo en familias lingüísticas (están registradas 99). La población actual de la región ronda los 500 millones de habitantes, de los cuales el 10%, por lo menos, es indígena (media regional, con el extremo más alto en Bolivia y Guatemala, con 66 y 40%, respectivamente). Si se quiere algo más de precisión: hay cinco pueblos indígenas –Quechua, Nahuatl, Aymara, Maya yucateco y Ki'che'– que superan los millones de personas, mientras otros seis –Mapuche, Maya qeqchí, Kaqchikel, Mam, Mixteco y Otomí–, tienen poblaciones oscilantes entre medio y un millón de habitantes.

El 87% de los indígenas de América Latina y el Caribe vive en México, Bolivia, Guatemala, Perú y Colombia, mientras el restante 13% se distribuye en 20 países. El colectivo es de 522 pueblos originarios que hablan 420 lenguas distintas, de las cuales 248 están consideradas en peligro de desaparición. Debe prestarse atención a un hecho: de esas 420 lenguas, 103 (24,5%) son transfronterizas (esto es, se hablan en dos o más países), destacándose el quechua, que se habla en siete países (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador y Perú). Los quechua-parlantes se estiman entre 9 y 14 millones, seguidos de los guaraníes, que se calculan entre 7 y 12 millones.

Como es dable apreciar, se trata de presencias que no pueden ignorarse, salvo que quiera repetirse, como en el pasado, la denigrante política de imponer una etnia, una cultura, una lengua, una religión a una diversidad de etnias, culturas, lenguas y religiones, cada una tan valiosa y preservable como cualquiera. Ningún proyecto democrático, inclusivo y plural de unidad latinoamericana puede soslayar la cuestión lingüística. Las 420 lenguas de los pueblos originarios de lo que llamamos América Latina son repositorios de historias, conocimientos, cosmovisiones, saberes y valores, es decir, culturas. Ignorar las lenguas es, entonces, ignorar las culturas que ellas transmiten.

Más aún: ¿no puede pensarse en dar a los pueblos originarios la posibilidad de recuperar sus creencias religiosas y filosóficas enajenadas por los conquistadores? O, al menos, la de elegir entre las propias y las impuestas.

¿Desde dónde construir la unidad o la integración latinoamericana? ¿Desde los gobiernos y/o los Estados, o desde los pueblos? ¿O desde unos y otros? Los resultados serán distintos si el camino es una u otra de las opciones. Toda construcción desde arriba puede que sea más rápida, pero sus bases serán débiles. Allí está la experiencia de la Unión Europea para probarlo, proceso que, como Edgar

Morin, primero, y Ulrich Beck, muy recientemente, han señalado, es feble porque es una construcción hecha con carácter elitista, como caracteriza el segundo de ellos. Construirla desde abajo es más lento, complejo y, por ende, más largo. Pero es la única forma de dotarla de basamento sólido. Cuanto más tiempo se tarde en seguir este camino, tanto más moroso será, ya no coronar el proceso, sino poner los cimientos. Por cierto, no es fácil decidir qué tipo de pozo hay que hacer para la construcción. Como en la de edificios, todo depende del suelo. En la metáfora, los suelos son las culturas, las memorias colectivas, los imaginarios sociales, la autoconciencia que los hombres y las mujeres de cada país latinoamericanos han ido forjando a lo largo de su vida independiente.

En 1865, José María Torres Caicedo formuló un diagnóstico acertadísimo, que conviene tener bien presente hoy: los intentos de Liga y Unión, desde el Congreso de Panamá hasta el de Lima, no avanzaron porque los gobiernos partícipes *“han tenido en mira las relaciones entre ellos más bien que las relaciones entre los pueblos; han querido estatuir sobre puntos de menor importancia, olvidando los grandes intereses continentales”* (Torres Caicedo, 1865: 24-25; itálicas mías).

No se contribuye a forjar una conciencia latinoamericana y latinoamericanista y un imaginario social de unidad supranacional si no se crean y utilizan los instrumentos imprescindibles para tal tarea. ¿De qué sirve que gobiernos proclamen su vocación integradora si, al mismo tiempo, cotidianamente los hombres y las mujeres a los que gobiernan tienen expresiones xenófobas, racistas, discriminatorias para con hombres y mujeres de “pueblos hermanos”? Sin ir más lejos, los “cantos” que se vociferan cada fin de semana en los estadios de fútbol argentinos, son más elocuentes, dicen mucho más que la simple vergüenza de ser expresados. En 1891, José Martí reclamaba que se enseñara la historia de América, desde los tiempos de los Incas hasta el presente, aunque no se enseñara la de los arcontes griegos, pues la primera nos es más necesaria. Al respecto, nuestro sistema educativo atrasa más de un siglo.

Siglo y medio atrás, Francisco Bilbao propuso la creación de una Universidad Latinoamericana como instrumento eficaz para favorecer la integración cultural. Pasó demasiado tiempo para que la propuesta comenzara a tener concreción. En enero 1993, el Parlamento Latinoamericano creó la Universidad Latinoamericana y del Caribe (ULAC) con el objetivo de formar recursos humanos (profesionales e investigadores) de excelencia a nivel de posgrado para contribuir “a la integración y desarrollo científico, cultural y tecnológico de América Latina y el Caribe, a través de la creación, adaptación, transferencia y transmisión de conocimientos con la finalidad de generar respuestas a la problemática de los pueblos de la región, así como lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus comunidades; contribuir a la creación intelectual y cultural en todas sus formas para cooperar en la formación de profesionales con sólidos fundamentos humanísticos, científicos y tecnológicos que sean soporte en el progreso autónomo independiente y soberano del país y de la región latinoamericana y caribeña”. Su sede central se encuentra en la ciudad de Caracas, y cuenta con dos sedes alternas ubicadas en las ciudades de Panamá y Brasilia.

Una segunda institución universitaria pública de alcance latinoamericano es la Universidad Federal de Integración Latinoamericana (UNILA), cuya creación fue propuesta por el entonces presidente de Brasil Luiz Inácio Lula da Silva en 2007, efectivizándose la fundación en enero de 2010. Su lema es “Una universidad sin fronteras”. Su sede se encuentra en Foz do Iguaçu, en la triple frontera entre Brasil, Argentina y Paraguay, una ubicación estratégica y simbólica.

La UNILA persigue la promoción del “intercambio de conocimientos mediante la integración regional y un proyecto conjunto de América Latina capaz de afrontar los retos” del siglo XXI. Su misión es formar investigadores y profesionales capaces de pensar el futuro de América Latina en las áreas de ciencia integrada, ingeniería, humanidades, literatura, arte, ciencias sociales y aplicadas, para la cual articula los campos de pregrado, posgrado y áreas de investigación, mediante el fomento de la pluralidad de ideas y el estímulo de la reflexión, en un espíritu de igualdad entre todos los pueblos y culturas del continente. La UNILA tiene una matrícula compuesta por 50% de estudiantes brasileños y 50% de estudiantes provenientes de otros países.

En el campo académico se han producido experiencias, aún en curso, muy valiosas para avanzar por el camino de la integración. Me refiero al Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA), que reúne a las universidades públicas de la subregión desde 1948, a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), un organismo intergubernamental creado en 1957, y al Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), un organismo internacional no gubernamental fundado en 1967. Incluso la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) puede incluirse en este campo, particularmente en el rico período en que Raúl Prebisch fue su Secretario Ejecutivo, tiempo en el cual una pléyade de científicos sociales animó el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES, que ahora lleva el aditamento “y del Caribe”) y fue *locus* innovador en materia de teoría social y económica. FLACSO y CEPAL son instituciones estatales, mientras CSUCA y CLACSO se generaron en el ámbito de la sociedad civil y disponen de un margen de acción independiente de los gobiernos de turno.

Definir un proyecto actual de unidad latinoamericana no puede ser más que el resultado de una confrontación política de fondo. La unidad puede hacerse con sociedades que hoy tienen o luchan por tener modelos estructurales distintos, aunque prime el capitalista. La unidad debe admitir la diversidad y la diversidad, la unidad. José Cecilio del Valle entendía que esa era una ecuación intercambiable. Las experiencias actualmente en curso –si bien tienen el mismo déficit que Torres Caicedo señalaba en las de su tiempo, esto es, son más de los gobiernos (incluso más que de los Estados) que de los pueblos– registran ya algunas posiciones positivas, particularmente la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), con sus varios Consejos Sectoriales, la más amplia Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA). Pero también cuñas peligrosas para la unidad, como la Alianza del Pacífico.

Entre las muchas cuestiones a resolver, sostengo que el proyecto debe orientarse a la construcción de una comunidad plurinacional y pluriétnica, más que a una única nación. Reconociendo la pluralidad de naciones, etnias y culturas se debilitan las posibilidades de imposiciones de una o más naciones, etnias y culturas sobre otras. Remedando a José Martí, quien se refería a las literaturas, bien puede decirse: Conocer diversas culturas es el medio mejor de liberarse de la tiranía de alguna de ellas.

Toda cultura nacional define una frontera, los límites territoriales de inclusión de los unos y de exclusión de los otros (*los bárbaros* de los antiguos griegos). Si se quiere avanzar en un proceso de integración / unidad y, sobre todo, si se pretende avanzar hacia ella por la cultura, transgredir, pasar por encima de esas fronteras es una tarea necesaria e imperiosa. Lo es porque para integrarnos necesitamos redefinir las culturas. Construir un nuevo y diferente nosotros requiere, como una inicial *conditio sine qua non*, aceptar al otro y su discurso, capaz de permitir la superación de la implícita “actitud espontánea de neofobia” de la que es portadora toda cultura, a modo de coraza contra eventuales contaminaciones. Es en ese punto donde se sitúa la “creatividad del cruce de culturas”, de su intercomunicación. Como bien dice Emilio Lamo de Espinosa (1995: 70), “es a través de la comunicación como se debilita esa coraza y se efectúan los traspasos de rasgos y prácticas, la fertilización cruzada, la aculturación. Labor realizada siempre inicialmente por *outsiders*, marginados, extranjeros, viajeros, gentes en los bordes, en las fronteras, que cruzan una y otra vez sus límites y, por ello, toman distancias y se ven obligados a traspasarlos”.

El cruce de fronteras, la incursión por otros territorios diferentes del originario es también una de las formas más formidables de ampliación del conocimiento científico, acción generadora de nuevos campos o dominios disciplinarios que, más que de la interdisciplina, pueden concluir en la generación de híbridos, es decir, recombinación de fragmentos de distintas ciencias o disciplinas científicas. Algunos de estos híbridos son particularmente claves para un proceso de integración por la cultura: los estudios culturales, la sociología histórica, la geografía histórica, la etnolingüística, etc.

Pero el cruce de fronteras no es sólo una metáfora: hay hombres y mujeres reales, de carne y hueso, que cotidianamente se mueven en y a través de las fronteras políticas, traspasándolas y generando nuevos espacios culturales, como ocurre en varios pueblos y ciudades situados en las fronteras de nuestros países. Ese flujo de hombres y mujeres tiene que ver con la lengua, las costumbres, las relaciones de trabajo, la protección jurídica, la circulación de personas y vehículos, los programas de radio y televisión... (Ansaldi, 2001).

Respecto de este último punto, un importante paso adelante se dio a partir de julio de 2005 con la creación de la Nueva Televisora del Sur (Telesur), una cadena latinoamericana que transmite en señal abierta y por satélite. Se trata de una compañía pública auspiciada por los gobiernos de Argentina, Bolivia, Cuba, Ecuador, Nicaragua, Uruguay y Venezuela, creada con el objetivo de ofrecer información independiente de las grandes cadenas internacionales, veraz y plural,

claramente orientada a favorecer la integración regional. Puede accederse mediante cable, canal satelital o su página web (<http://www.telesur.tv.net>). Una nota distintiva del canal es el respeto a la diversidad de acentos del castellano hablado en los distintos países latinoamericanos; por lo cual cada locutor/a y periodista habla con el acento de su país de origen. De algún modo, Telesur es el medio de comunicación de masas que aprovecha la tecnología del siglo XX para darle forma a otra propuesta de Bilbao: la creación, por el Congreso Americano, de un diario regional.

El coeficiente histórico de la unidad latinoamericana ha generado, a lo largo de poco más de dos siglos, proyectos, propuestas, objetivos que a veces han coincidido y otras han discrepado. Para algunos, el anclar en ese pasado es la mejor base para pensar y encarar la unidad latinoamericana hoy. Para otros, entre quienes me cuento, el coeficiente histórico muestra contenidos que es necesario recuperar tal como han sido formulados originariamente o reajustados al siglo XXI, pero los fundamentos más sólidos no se encuentran en el pasado sino en el futuro, en lo que tenemos que crear, porque el futuro es siempre horizonte de posibilidades. El venezolano Simón Rodríguez –más recordado por haber sido el maestro de Bolívar que por la enjundia de su pensamiento, que hay que rescatar del olvido– escribió en 1828 palabras que aún hoy son plenamente vigentes: “La América española es original, originales han de ser sus instituciones y su gobierno, y originales los medios de fundar uno [*sic*, por unas] y otro. *O inventamos, o erramos*” (Rodríguez, 1990: 130; *itálicas mías*).²²

De eso se trata: de inventar o de errar. No de imitar, porque, si lo hacemos, erraremos. Y para yerro, con el de la Unión Europea basta y sobra. Al igual que José Cecilio del Valle, seamos también nosotros capaces de soñar, de soñar sueños factibles de ser concretados. Pero urge, porque como escribió alguna vez la austríaca Marie von Ebner Eschenbach, “Cuando llega el tiempo en que se podría, ha pasado en el que se pudo”.

Concluyo invocando a Francisco Bilbao, con palabras rigurosamente actuales:

Ha llegado el momento histórico de la unidad de la América del Sur; se abre la segunda campaña, que a la Independencia conquistada, agregue la asociación de nuestros pueblos.

²² A ese rescate contribuye el libro de León Rozitchner, *Filosofía y emancipación. Simón Rodríguez: el triunfo de un fracaso ejemplar*, Ediciones de la Biblioteca Nacional. Buenos Aires, 2012. Puede verse también Adriana Puiggrós, *De Simón Rodríguez a Paulo Freire. Educación para la integración iberoamericana*, Colihue, Buenos Aires, 2011.

BIBLIOGRAFÍA

- ANSALDI, Waldo (2001) “La seducción de la cultura. Mucho más que un mercado”, en *Encrucijadas UBA*, Año I, nº 4, Buenos Aires, febrero, pp. 64-77
- y GIORDANO, Verónica (2012) *América Latina. La construcción del orden*, Ariel, Buenos Aires, 2 tomos
- BILBAO, Francisco (1866) “Iniciativa de la América, idea de un Congreso Federal de las Repúblicas”, en *Obras completas*. Imprenta de Buenos Aires, Buenos Aires, 2 tomos. Disponible en <http://www.filosofia.org/aut/002/fbb1285.htm>
- BOHÓRQUEZ, Carmen (s. f.) “Francisco de Miranda (1750-1816). La construcción política de una patria continental”, disponible en línea en http://www.alianzabolivariana.org/biografia.php?id_procer=68. [El texto es parte de una tesis de doctorado defendida en 1996 y publicada en 1998]
- CARILLA, Emilio (1988) “El primer biógrafo de Alberdi. (José María Torres Caicedo)”, en *Thesaurus*, Tomo XLIII, Nº 1, enero-abril, pp. 1-11. Disponible en línea en http://cvc.cervantes.es/lengua/thesaurus/pdf/43/TH_43_001_001_1.pdf
- GARCÍA SAN MARTÍN, Álvaro (2013) “Francisco Bilbao y el proyecto latinoamericano”, en Andrés Kozel, Horacio Crespo y Héctor A. Palma, compiladores, *Heterodoxia y fronteras en América Latina*, Teseo, Buenos Aires, pp. 129-145
- GUERRA VILABOY, Sergio (s.f. [¿1998?]) “América Latina y la Independencia de Cuba”, publicado por ADHILAC Internacional (www.adhilac.com.ar). Disponible en línea en <http://adhilac.com.ar/?p=2334>; <http://adhilac.com.ar/?p=2337>; <http://adhilac.com.ar/?p=2348>; <http://adhilac.com.ar/?p=2384>; <http://adhilac.com.ar/?p=2673>; <http://adhilac.com.ar/?p=2684>; y <http://adhilac.com.ar/?p=2692>.
- y MALDONADO GALLARDO, Alejo (2000) “Raíces históricas de la integración latinoamericana”, en Beatriz Carolina Crisorio *et al.*, *Historia y perspectiva de la integración latinoamericana*, Asociación por la Unidad de Nuestra América (Cuba) y Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Michoacán, pp. 31-84. Este capítulo se encuentra disponible en línea en www.ieei-unesp.com.br/portal/artigos/raices.pdf
- JALIF DE BERTRANOU, Clara Alicia (2003) *Francisco Bilbao y la experiencia libertaria de América. La propuesta de una filosofía americana*, EDUNC, Mendoza
- LAMO DE ESPINOSA, Emilio (1995) “Fronteras culturales”, en Emilio Lamo de Espinosa, editor, *Culturas, Estados y ciudadanos. Una aproximación al multiculturalismo en Europa*, Alianza Editorial, Madrid, pp. 13-79
- MARIÁTEGUI, José Carlos (1924) “La Unidad de la América Indo-Española”, en *Variedades*, Lima, 6 de diciembre
- MARTÍ, José (2005 [1891]) *Nuestra América*, Biblioteca Ayacucho, Caracas, 3ª edición (con correcciones y adiciones)
- MIRANDA, Francisco de (1982) *América espera*, Biblioteca Ayacucho, Caracas

- MONTEAGUDO, Bernardo (1824) “Ensayo sobre la necesidad de una Federación general entre los Estados Hispanoamericanos y plan de su organización”, disponible en línea en <http://www.biblioteca.org.ar/libros/8794.pdf>
- REZA, Germán A. de la, compilador (2010a) *Documentos sobre el Congreso Anfictionico de Panamá*, Biblioteca Ayacucho, Caracas
- (2010b) “La asamblea hispanoamericana de 1864-1865, último eslabón de la anfictionía”, en *Estudios de historia moderna y contemporánea de México*, nº 39, México F, enero-junio. Disponible en línea en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0185-26202010000100002&script=sci_arttext
- RODRÍGUEZ, Simón (1990) *Sociedades americanas*, Biblioteca Ayacucho, Caracas
- SEBESTA, Lorenza (2012) *Seis lecciones sobre Europa*, Aracne editrice, Roma
- SOLER, Ricaurte (1980) *Idea y cuestión nacional latinoamericanas. De la independencia a la emergencia del imperialismo*, Siglo XXI, México
- TERESA DE MIER, Servando (1978) *Ideario político*, Biblioteca Ayacucho, Caracas
- TORRES CAICEDO, José María (1865) *Unión latino-americana. Pensamiento de Bolívar para formar una Liga Latino-americana; su origen y sus desarrollos*, Librería de Rosa y Bouret, París
- UGARTE, Manuel (1978) *La nación latinoamericana*, Biblioteca Ayacucho, Caracas
- UNICEF (2009) *Atlas sociolingüístico de pueblos indígenas de América Latina*, FUNPROIEB, Cochabamba, 2 tomos. Disponible en línea en http://www.proiebandes.org/atlas/tomo_1.pdf y http://www.proiebandes.org/atlas/tomo_2.pdf
- VALLE, José Cecilio del (1822) “Soñaba el Abad de San Pedro; y yo también sé soñar”, disponible en línea en <http://www.alianzabolivariana.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=210>
- (1982) *Obra escogida*, Biblioteca Ayacucho, Caracas
- ZAMBRANO, Gregory (1996) “Viscardo y Guzmán. Formación de la conciencia nacional americana: ‘Carta a los españoles americanos’”, disponible en línea en <http://gregoryzambrano.wordpress.com>

Nota: todos los libros aquí citados publicados por la Biblioteca Ayacucho en soporte papel se encuentran ahora disponibles en línea, para su descarga gratuita, en la Biblioteca Ayacucho Digital, una iniciativa feliz del Ministerio Popular para la Cultura del gobierno bolivariano de Venezuela: <http://www.bibliotecayacucho.gob.ve/fba/index.php?id=103>

Cultura e integración: la dimensión simbólica de América Latina

Jorgelina Loza

INTRODUCCIÓN

América Latina persiste en el presente como objeto de estudio y debate, pero más aun como un fuerte sentido de pertenencia para enormes poblaciones. Los acontecimientos políticos y sociales de la historia reciente han puesto nuevamente sobre la mesa la pregunta acerca de la posibilidad de la existencia material y simbólica de una región transnacional latinoamericana. En este artículo nos proponemos revisar la dimensión simbólica de América Latina y la interconexión entre esa idea y las ideas de nación que la componen.¹

En la historia posterior a la Modernidad, las regiones se han ido definiendo en relación a una unidad administrativa y financiera, el Estado-Nación (Jelín, 2003). Las regiones, así entendidas, se constituyen por proximidad geográfica entre Estados y por la presunción de pertenecer a una comunidad que trasciende las fronteras geopolíticas, a partir de procesos de construcción simbólica contingentes e inacabables. El sentido otorgado a un espacio y un tiempo implica la construcción y difusión de elementos tales como un nombre y otros signos que remitan a un pasado común, promoviendo la posible aparición de un imaginario compartido. Además, con el tiempo surgen instituciones regionales que complementan, legitiman y reproducen el uso de esos símbolos territoriales (como foros consultivos, grupos de trabajo temáticos, fundaciones promotoras de acciones transnacionales, etc.). Finalmente, para que esas regiones se sostengan en el tiempo como referencias vigentes para los sujetos que las habitan, existe una apelación a la continuidad de estas instituciones regionales como proyecto futuro. Así, el espacio regional se constituye como una unidad territorial capaz de intervenir en luchas por el poder y los recursos simbólicos.

En estos nuevos procesos de regionalización, posteriores a la constitución de la Unión Europea, las regiones se conforman como ámbitos de participación de los Estados-Nación, reforzando la existencia de puntos comunes sobre las diferencias que establecen las particularidades nacionales, que no sólo no desaparecen sino que se ven reforzadas (Grimson, 2000; García Canclini, 2004). En las últimas décadas del siglo XX los proyectos regionales que aparecen pueden ser visualizados como mecanismos para responder a los desafíos que presentan la globalización y la transnacionalización, así como las dificultades que enfrentan

¹ El presente artículo se basa en la investigación que dio lugar a mi tesis doctoral, presentada y defendida en la Universidad de Buenos Aires en 2013 (Loza, 2012).

entonces las economías nacionales de los países en desarrollo. Se pueden observar aquí propuestas, prácticas y discursos que refieren al accionar de agentes históricamente excluidos de los proyectos estatales, en los que es posible identificar otro nivel de significados que remite a las dimensiones culturales y subjetivas de estos procesos.

La identidad nacional permanece como el eje de la organización de las redes de movilización transnacional y el criterio de representación en las organizaciones internacionales, en tanto persiste como marco simbólico para las prácticas que los sujetos emprenden dentro de las redes mencionadas. Cuando los sujetos se encuentran en organizaciones transnacionales representan a organizaciones que se enmarcan en una nación, no se produce un borramiento de esas pertenencias. Estas identidades ya no pueden seguir siendo pensadas como la expresión de una sola cultura homogénea y coherente, sino que deben incluir las nuevas ciudadanía culturales, que son aquellas producto de las crecientes estrategias de exclusión y de concentración de poderes que emergen en el campo cultural, replanteando las viejas identidades políticas y asumiendo nuevas políticas de identidad que implican, incluso, la conformación de nuevos sujetos políticos (Martín-Barbero, 2006).

LA IDEA DE AMÉRICA LATINA

América Latina nace como problema luego de la conquista emprendida por la corona española del territorio descubierto por los navegantes del siglo XV. Este *Nuevo Mundo* se presentaba a ojos de los estudiosos europeos como fuente de riquezas y de intrigas a la vez. Objeto de disputas entre las pujantes formaciones políticas del *Viejo Mundo*, durante siglos su denominación fue evidencia de los conflictos, dudas y posibilidades que se abrían a ojos de sus conquistadores. El proyecto de evangelización impulsado por el imperialismo cristiano español se proponía lograr que los colonizados abandonaran su cultura originaria. No había lugar para la asimilación, la hibridación, aun cuando la historia haya demostrado que los evangelizados pudieron encontrar los intersticios suficientes para dejar los testimonios de sus usos y costumbres en las iglesias y monumentos que los conquistadores les hicieron construir (Zea, 1986). Posterior a la Conquista, con las revueltas políticas, sociales e intelectuales de los tiempos de las independencias, emergen propuestas múltiples de caracterización y construcción simbólica de la región.

De acuerdo con Phelam (1986), el nombre *Latinoamérica* encuentra su origen en Francia en 1860,² para denominar el plan de acciones de este país hacia la población hispánica del *nuevo mundo*. Desde la intelectualidad francesa, se

² Ardao ubica la primer utilización del término *Latinoamérica* en 1836 en Francia, a cargo del periodista Michel Chevalier (Ardao, 1986). Sin dejar de lado esta discusión histórica, lo que nos interesa destacar aquí es la construcción de un término cargado de intencionalidad política para designar a la región.

difundía la posibilidad y necesidad del panlatinismo³ como una estrategia para enfrentar el desarrollo de los pueblos sajones, encarnado en la pujante nación estadounidense y relacionado con la prosperidad material en contraposición a la superioridad espiritual que los latinos detentaban. Así es que el proyecto francés de expansión hacia el nuevo continente se inicia en México en 1861, ya que como dice Phelam “América es, entre muchas otras cosas, una idea creada por europeos, una abstracción metafísica y metahistórica, al mismo tiempo que un programa práctico de acción” (Phelam, 1986: 455). Los voceros intelectuales hispanoamericanos usaron la doctrina panlatinista como un vehículo de protesta contra el imperialismo americano. El fin seguía siendo promover la homogeneidad cultural y política del Mundo Latino, bajo el liderazgo paternalista de Francia. Si bien en un inicio el término *latina* se utilizaba como un adjetivo que implantaba, de una vez y para siempre, la dualidad entre las dos Américas, más tarde se incorporó al nombre de la región (Ardao, 1986).

Más tarde, la intelectualidad de la región ubicó a América Latina como objeto de reflexiones y proyectos políticos. Desde distintas corrientes se buscó definir a América Latina señalando elementos que pudieran funcionar como fundamentos de la misma, así como se intentó construir un relato histórico sobre el que pudieran sostenerse los proyectos a futuro. En el los siglos XVIII y XIX pareciera existir una primera gran etapa de producción intelectual sobre la región que postula la existencia de un continente novedoso, pero enhorabuena descubierto por conquistadores. Los intelectuales que emprenden esta tarea son herederos de los pioneros en el planteamiento de la existencia de una región con similitudes telúricas y tradicionales. Entre esos pioneros encontramos a José María Morelos, Mariano Moreno, Andrés Bello, Bernardo de Monteagudo, entre otros (Acevedo Gutiérrez, 2011). En estos aportes se vislumbra una clara diferencia entre lo viejo y lo nuevo, lo tradicional y lo moderno, lo *incivilizado* y lo *civilizado*. Incluso en los autores más propositivos como Simón Bolívar, Juan Bautista Alberdi, José Ingenieros, José Martí, Simón Rodríguez y Domingo Faustino Sarmiento, encontramos ciertas referencias hacia otra(s) cultura(s) que en parte son consideradas superiores o al menos avanzadas. Con matices, encontramos referencias a los avances y los aportes hacia la región de naciones como España, Francia y los recién creados Estados Unidos. Las propuestas de regionalización aquí incluyen una mirada que nunca deja de ser internacionalista, es decir que explica a la región como un gran conjunto de nuevas naciones que comparten algunas características básicas. Es el momento de construcción y surgimiento de los grandes proyectos nacionales de Latinoamérica.

Una etapa posterior la constituyen las ideas con matices revisionistas de los grandes proyectos nacionales modernos. Ya instalada la idea de la región y su

³ Arturo Ardao nos llama la atención sobre el nacimiento de los *panismos* en el siglo XIX, es decir movimientos ideológicos internacionales que buscaban reunir países, pueblos o comunidades emparentadas en torno a una lengua, etnia o aspecto cultural compartido, por lo general alrededor de un centro dominante (Ardao, 1986).

vinculación desigual con el mundo, la afluencia de corrientes más radicalizadas ponen en duda los cimientos de las naciones emergentes. Ideas provenientes de corrientes como el marxismo y el liberalismo republicano son importadas por las corrientes intelectuales que se debaten entre la adaptación y la construcción de bloques de pensamiento propios, pero desde el reconocimiento de la particularidad regional. La construcción de las naciones latinoamericanas ya está en marcha y se comienza a cuestionar quiénes deberían participar de este proceso.

Más avanzado el siglo XX, la preocupación en la región parece ser el construir un cuerpo de ideas propias que permita explicar su posicionamiento en la estructura global. La idea de un sistema mundial global que ordena a sus componentes de manera no aleatoria sino basada en un proceso histórico de luchas por el poder, permite a corrientes desarrollistas y dependentistas combinar algunas propuestas con el análisis científico de la situación de la región. Se trata de una etapa analítica y propositiva, en la que se asume la existencia de Estados fuertes y capaces de conducir el destino de las naciones de la región.

Cerca del final del siglo XX y hasta la actualidad, nos encontramos en una etapa fundamentalmente (de)constructivista, que propone señalar el fuerte peso de la dimensión simbólica en la existencia de la región latinoamericana. Los esfuerzos por subrayar la artificialidad de los esencialismos ahondan en la exclusión de amplios sectores de esos procesos de construcción de naciones latinoamericanas y de una idea de lo regional. La deconstrucción de los orígenes que se postulaban como míticos y atemporales da paso a propuestas de regionalización que se legitiman en la coincidencia de las naciones en la ficcionalidad señalada. La artificialidad de la región no pareciera abolir la posibilidad de su existencia, en esta etapa, si no su revisión sobre nuevos postulados.

Durante las próximas décadas del siglo XX se afirmarán análisis desde la dimensión simbólica. La descripción de América Latina como un lugar subordinado al centro global aparece asumida como evidente. Por otro lado, la aparición de otros centros de ex colonias como actores productores de significados en el entramado mundial contribuirá a la búsqueda de descripciones propias que detallen las particularidades del continente. El objeto de estudio de los latinoamericanistas se desplazará de las relaciones económicas y el intercambio comercial entre los países desarrollados (el centro) y los subdesarrollados (la periferia). A su vez, las nociones sobre la periferia se complejizarán y la región deberá esforzarse por mostrar sus diferencias con respecto a los otros centros coloniales, como África y la India. Así, desde los años 60 acompañan a los análisis económicos estructuralistas otros enfoques que proponen una especie de revisión historiográfica y una descripción de las particularidades regionales en términos de costumbres y significados. La característica común de estos trabajos será la de mostrar las particularidades nacionales dentro de la especificidad de la región a nivel mundial.

En este plano, ubicamos el trabajo de Darcy Ribeiro, quien desde la antropología busca señalar el estado de ocultamiento de las masas indígenas de Latinoamérica en el presente. La región nació para Ribeiro como un deseo, una aspiración: "América Latina existió siempre bajo el signo de la utopía" (Ribeiro, 1987: 17).

La conquista buscó construir una región reinterpretando y encauzando la belleza natural que había encontrado al momento de su llegada, en nombre de una sociedad utópica que no llegó a realizar. La región latinoamericana se destaca aquí por sus riquezas, su belleza, su mezcla particular, que conviven con un panorama de subordinación y diferencias raciales y de clase. Así, la región debe sus particularidades a que la construcción y organización de la misma nació como un proyecto heredado, que luego se convertiría en aspiración de sus propios líderes a lo largo de la historia.

La reflexión sobre la región latinoamericana ha sido siempre inescindible de la reflexión sobre las propias filiaciones nacionales. La idea de América Latina se relaciona de forma directa con las ideas de nación que contiene y que la constituyen, y viceversa. La mayor parte de las veces, la idea de Latinoamérica abarca un proyecto *internacionalista*, es decir la idea de una región integrada por naciones en contacto entre sí. Como afirma García Canclini, desde el siglo XIX se ha venido buscando lo nacional de la región (García Canclini, 2002), lo latinoamericano. Muchas veces se rescataba la condición indígena previa a la conquista y, en otras ocasiones, se destacaba la uniformidad del devenir histórico de la colonia a la actualidad. En este sentido, “la nación aparecía como la unidad integradora en la que se organizaban y ‘resolvían’ las diferencias y fracturas” (García Canclini, 2002: 35 –entrecorillado en el original–). Ello se vincula con lo que postula Walter Mignolo, quien afirma que desde el siglo XVIII la pureza de sangre como fundamento comunitario deja de relacionarse con la religión para asociarse a la nación, como instancia de separación entre el que pertenece y el que no (el extranjero). La latinidad fue entonces la primera búsqueda de un discurso identitario en la región, que serviría como base a las construcciones que luego impulsarían los criollos en cada una de las naciones de la región (Mignolo, 2000).

LAS IDEAS DE NACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Desde la Modernidad, la idea de nación ha sido caracterizada como una comunidad que basa sus orígenes en alguno de sus elementos reconocibles (la lengua, el territorio, las costumbres, la historia, etc.), los cuales han sido sostenidos como fundamento de la misma con distintos énfasis. La pregunta por sus orígenes, por las estrategias de difusión y recepción de sus componentes así como por la participación de sus distintos integrantes ha ocupado a pensadores de los últimos siglos. Más adelante, en el siglo XX, los teóricos de la nación comienzan a preguntarse por la *ficcionalidad* de esta idea, por su peso sobre las construcciones simbólicas de sus integrantes y por su relevancia, ante un sistema mundial desigual que evidenciaba que una misma construcción no adquiere formas idénticas en distintos rincones del globo. Ello implicó asumir que en regiones como Latinoamérica, por ejemplo, la nación adquiriría formas específicas que excedían a aquellas referidas por los teóricos europeos, en las que las naciones aparecían como construcciones ligadas al desarrollo de una burguesía moderna y

a la construcción de un Estado autónomo. Para comprender su funcionamiento y su gestación es fundamental una teoría social que tenga en cuenta su carácter de artefacto cultural, su temporalidad y la influencia de las luchas internas y externas que la constituyen como tal y la acompañan a través del tiempo.

Las preguntas sobre la sostenibilidad de las grandes ideas nacionales, aun revelada su ficcionalidad, adquiere mayor fuerza frente a conflictos raciales y étnicos contemporáneos. Son los pensadores poscolonialistas, especialmente aquellos que tratan con contextos violentos, los que lanzan a la arena teórica la pregunta acerca de los actores intervinientes en la construcción de esas ideas y la posibilidad de la existencia de representaciones contrapuestas frente a símbolos que se evidencian ambiguos y excluyentes. Es en ese sentido que Chatterjee relatará los procesos de conformación de los Estados-Nación modernos, como procesos en los que discursos diferentes compiten entre sí, hasta que un discurso elitista logra dominar una alianza nacional que lo asumirá como tarea histórica, excluyendo a movimientos subalternos de esa coalición de poder (Chatterjee, 2008). Esta postulación se inserta en la misma línea de la propuesta teórica que sostiene Mallón en sus estudios sobre la conformación de sentimientos nacionalistas en los campesinados peruano y mexicano. Desde allí, postula que es posible analizar manifestaciones nacionalistas por fuera del Estado, que deberán entenderse como analíticamente diferentes pero históricamente conectadas (Mallón, 2003). Asumir que no existe una sola versión “real” del nacionalismo implica ampliar la mirada a manifestaciones que exceden los proyectos burgueses y que negocian constantemente con los mismos, bajo la premisa de una ciudadanía inclusiva, asumiendo que los sectores subalternos participan activamente en la construcción de las ideas nacionales (Achugar, 1991; Mallón, 2003).

En América Latina, ya constituye un consenso afirmar que los Estados modernos de la región emergen de un proyecto comunitario a partir de la existencia de sociedades pre-nacionales, es decir grupos con algún grado de similitud cultural, pero baja significación política. El nacionalismo latinoamericano, la referencia a una unidad comunitaria, se relaciona de manera directa con la auto-conciencia de las elites criollas, que durante los siglos XVII y XVIII buscaron distanciarse de sus naciones conquistadoras (Baily, 1971). La construcción de las naciones de Latinoamérica tuvo como objetivo el desarrollo de unidades económicas que formaban parte de la aspiración de los centros económicos en desarrollo. A partir de proveer de materias primas y fuerza de trabajo a los países industrializados, las emergentes naciones fueron adquiriendo un impulso modernizador que solamente logró hacerlas más dependientes. En estas naciones, el pueblo nunca tuvo un papel protagonista en la construcción del proyecto nacional. Las diferencias raciales y de clase rigen aun en las naciones latinoamericanas, invisibilizando la situación de grandes masas poblacionales que no acceden al juego político. Los proyectos nacionales modernos se apoyaron, entonces, en importantes maquinarias institucionales dispuestas para la asimilación de los distintos sectores sociales y la masificación de los elementos nacionales (Manrique, 2006).

Es decir, los proyectos de construcción de unidades político administrativas modernas, Estados nacionales, no pueden pensarse separados de un proceso de significación, en el que esas prácticas adquirieron sentidos que se disputan la legitimidad del proceso. Dinámicas históricas como las que mencionamos brevemente sedimentan sentidos en cada país, que hacen factibles ciertas prácticas hegemónicas e imposibilitan otras. Es menester comprender que estas diferencias y similitudes coexisten, para poder escapar de las retóricas esencialistas que invisibilizan los conflictos y las desigualdades, y que no logran comprender la propia situacionalidad (Quijano, 2005). Los Estados articulan particularismos, localismos y relatos históricos para construir un nuevo mundo social y simbólico compartido por un pueblo que se identificará con ese imaginario (Valenzuela Arce, 1992).

Así es que podemos partir de entender que la identidad nacional remite a la dimensión ideológica de la pertenencia a una nación, en tanto grupos sociales diferenciados comparten una idea de organización social que es primariamente transmitida por la clase dominante. Sin embargo, es importante no perder de vista que las identidades preexistentes que queden entonces incluidas dentro del nuevo marco nacional promovido por el Estado y sus intelectuales orgánicos, construirán una representación de un *nosotros* que luego cobrará diversas formas de acuerdo a cómo lo asimilen y expresen los distintos grupos sociales y territoriales. Ese proceso de encuentro de elementos pertenecientes a varias identidades culturales, definidas por las clases dominantes pero interiorizadas por los demás grupos sociales, es el que podrá dar lugar a la propuesta de una *cultura nacional* (Valenzuela Arce, 1992). Esta última ha sido y será el centro de las apelaciones del Estado nacional, en la búsqueda de consensos, así como de las diversas expresiones nacionalistas que propongan mecanismos de resistencia y transformación social.

El análisis de los procesos históricos de construcción de las naciones latinoamericanas requiere sostener una mirada deconstructivista, pero sin perder el foco en la experiencia que sus actores atravesaron y atraviesan. Estas formaciones nacionales comparten un origen moderno y han atravesado momentos similares que permiten pensar en ciertas uniformidades. Sin embargo, también es posible encontrar fuertes diferencias en los entramados identitarios de las naciones latinoamericanas, algunas de las cuales siguen siendo resaltadas por sus integrantes en vistas a afirmar la autonomía de sus pueblos.

UNA REGIÓN DE NACIONES

A lo largo del devenir de ideas intelectuales y políticas sobre América Latina, observamos que se sostiene una vinculación estrecha entre la idea de lo regional y lo nacional. Ninguna de las dos instancias, la nación o la región, se presentan aquí como superadora de la otra, sino que se postulan coexistentes y en un vínculo de interrelación, como dos dinámicas que atraviesan al mismo tiempo la vida de los sujetos. Si bien ha habido épocas en las que una de las di-

námicas primaba por sobre la otra en lo que refiere a las preocupaciones de los principales teóricos que revisamos, es también cierto que podemos detectar cierto consenso en que ambas instancias son inseparables.

Volviendo a García Canclini, es a mediados del siglo XX, etapa de proliferación de estudios de lo latinoamericano, donde se palpa un evidente intento por estirar la idea nacionalista a una escala regional (García Canclini, 2002). Así, se esencializaban elementos históricos identitarios bajo la categoría de integración latinoamericana. Durante la segunda mitad del siglo XX, estos impulsos integracionistas se desvanecieron, frente a políticas domésticas que miraban directamente a las potencias y pasaban por alto el contacto con el contexto regional. Actualmente, en una época de modificación de los mapas simbólicos frente a los esfuerzos revisionistas por desnaturalizar esas integraciones voluntaristas, las identificaciones siguen teniendo sentido aun cuando exceden a las fronteras políticas. Las tradiciones culturales de las naciones latinoamericanas se resignifican, pero refuerzan a la vez, ante el panorama globalizador.

Sostenemos aquí que lo regional y lo nacional se retroalimentan y aparecen como inescindibles, ya que es desde lo nacional que se piensa la filiación a un constructo cultural mayor. Aun en los discursos provenientes de redes transnacionales de acción colectiva, se observa que los proyectos de los movimientos latinoamericanos no apuntan a la demolición de la nación, sino a una reconstrucción sobre nuevas premisas. Ello nos demuestra que la nación continúa siendo decisiva en la estructuración de los marcos interpretativos de muchos de estos movimientos (Grimson, 2006).

Centrando el análisis en los actores que cotidianamente viven y reproducen esa idea de *latinoamericanidad* que la intelectualidad que describimos esbozaba, García Canclini retoma la idea de una identidad latinoamericana que se refuerza y reconsidera en épocas de diseminación planetaria. El autor da por sentado que existe una identificación cultural con la región que se resignifica a medida que los acontecimientos históricos le dan cauce. Las voces que intervienen en la definición y el debate, de todos modos, han cambiado y se han ampliado: se incluyen indígenas e inmigrantes, grupos campesinos y suburbanos, y provenientes de poblaciones que quedaban históricamente al margen de las identificaciones. Para García Canclini, la integración latinoamericana vuelve a ser un elemento del discurso de los sujetos y de los intelectuales en particular, promovidos por el desarrollo de industrias culturales que unifican y crean homogeneidad, integrando y segmentando a la vez a través de nuevas variables que segmentan a las sociedades en grupos “multidiversos”. Esta situación nos lleva a pensar si la pregunta por la existencia de América Latina tiene futuro. Partiendo de la hipótesis de que, más allá de la historia compartida, *lo latinoamericano* no es una esencia que pueda detectarse en ninguno de sus habitantes, sino una tarea, en un contexto en que imaginar una integración regional es un requisito de supervivencia (García Canclini, 2002).

Y en este sentido, los avatares de la historia contemporánea hacen que lo latinoamericano “desborde” al territorio, desde aquellos que debieron dejar

sus lugares de origen. Lo latinoamericano, así, es una forma que va mutando de acuerdo al devenir histórico y al peso que van adquiriendo las influencias europeas, estadounidenses (es decir, lo no latinoamericano) y cómo se van articulando con los proyectos nacionales y étnicos que tienen lugar en el territorio que históricamente se delimitó como América Latina, en una construcción que siempre se asumió como *híbrida*. Agrega García Canclini: “Por eso hablamos, más que de una identidad común latinoamericana, de un *espacio cultural* muy heterogéneo” (García Canclini, 2002: 69 –destacado en el texto original–). Este espacio cultural es el que contiene la posibilidad de contener el desarrollo de la región, a través de la identificación de las áreas estratégicas desde las que se puede fortalecer lo cultural, colocando en el centro de la escena a los actores. América Latina, nos recuerda García Canclini, no es un actor, sino un concepto a ser llenado y definido. Consolidar el patrimonio histórico e identificar los productos culturales (propios e importados) que pueden mejorar las condiciones de vida de las poblaciones del territorio latinoamericano, parecen ser las tareas a emprender en este siglo. Los proyectos integracionistas deberán, así, abandonar la mirada puramente comercial o mercantilista y dedicarse a la construcción de una ciudadanía latinoamericana, fortaleciendo la participación social y sosteniendo una mirada más atenta a la complejidad cultural de América Latina.

En ese sentido, se suma el aporte de Martín Hopenhayn, quien retoma la apelación a *lo nuestro* como los elementos culturales que sirvieron de amalgama con posterioridad a las luchas emancipatorias. Los mitos que acompañaban a estas luchas se resignifican en la actual posmodernidad, y funcionan como materia prima para nuevos proyectos colectivos (Hopenhayn, 1994). En esta revisión de la uniformidad latinoamericana, se revaloriza la cuestión cultural, y la heterogeneidad y diversidad que caracterizan a esta dimensión. Las opciones de integración regional se revisan a la luz de las resistencias de los nuevos movimientos, del funcionamiento de las instituciones democráticas y la resignificación del rol del Estado.

A MODO DE CONCLUSIÓN: RELACIONES ENTRE NACIÓN Y REGIÓN EN EL PRESENTE LATINOAMERICANO

Las construcciones simbólicas de pertenencia aparecen aquí como un claro objeto de disputa. La hegemonía del discurso de lo nacional o lo regional es objeto de confrontaciones en tanto implica sostener la verdad sobre el porqué de esta organización comunitaria y poseer los medios de producción intelectual para su diseminación. Esta hegemonía ha estado localizada en los grandes centros de poder, especialmente las ciudades, en nuestros tiempos modernos. Estos procesos de lucha por el poder y la fuerza que tienen esas representaciones comunitarias aun explicitada su ficcionalidad, nos hacen pensar en la región y la nación como parte central del proceso social total que Williams señalaba como constitutivo de los actores sociales.

Siguiendo los resultados de nuestra investigación en sectores populares organizados de Argentina, Uruguay y México (Loza, 2012), podemos mencionar brevemente que la idea de región se presenta en los discursos analizados como más elástica que otras configuraciones identitarias. La construcción de estas configuraciones parece darse fuertemente por fuera de los canales estatales de difusión de ideas. De hecho, aunque América Latina entre y salga de los temarios escolares y políticos de acuerdo a los devenires históricos que proponen alejamientos y acercamientos de cada nación con respecto a la región, no existen instituciones regionales encargadas de promover una identidad latinoamericana que funcione como programa oficial en cada nación. Es menester, entonces, evitar un enfoque estatista sobre la idea de lo regional a la hora del análisis social de esas ideas y su impacto en las personas. Se hace aquí incluso más evidente en la exploración de las ideas sobre la nación la necesidad de incluir construcciones heterogéneas sobre esas configuraciones.

La nación, en cambio, aparece en nuestra indagación como una construcción del pasado. Pareciera tratarse de un mito en vigencia, de un proyecto burgués y conducido por un Estado, que consiguió clausurarse en una estructura material y simbólica que aun persiste. Esta construcción, de todos modos, contiene disputas que responden a los entrecruzamientos con otras categorizaciones como las de etnia y clase.

La región se percibe como una apelación al futuro: aun se puede construir. El Estado-Nación se vive en la actualidad desde la afirmación de su artificialidad y se construye cotidianamente a partir de esa posición. América Latina, por su parte y a pesar de la abundancia de trabajos revisionistas, aun sostiene cierta referencia a lo esencial. La región se presenta como una configuración trascendental, que fue transmutada en tiempos de construcción colonial e independentista, pero que todavía está a tiempo de emerger de manera autónoma. La construcción de una idea de América Latina pareciera nunca haber sido clausurada, continúa abierta a la espera de una definición que funcione como plataforma para prácticas concretas. En América Latina la disputa por la definición continúa activamente (Stavenhagen, 1972). Es una configuración cultural que engloba inclusiones y exclusiones a la vez, y su diseño depende de los grupos de actores que la invoquen.

La incompletitud de la región la ubica en un horizonte de posibilidad. La región aun es un proyecto, aunque cuenta con un componente mítico esencialista que lo legitima. Es posible pensar que esto se relaciona con que la idea de región no se construye sobre la base de cierta igualdad o similitud, sino aceptando la diversidad interna. La elasticidad del proyecto regional permite contener cierta diversidad y apegarse a las características de la propia nación. La idea de la región latinoamericana parece estar basada en la voluntad, en la necesidad de señalar al resto del mundo la homogeneidad interna de una región que vive en una situación perjudicada. Así, la región continúa siendo una referencia para prácticas colectivas que pueden entenderse como mecanismos para responder a los desafíos que presenta la globalización y la transnacionalización.

De nuestra indagación surge otra reflexión: la región puede convivir con otras configuraciones identitarias. Los sujetos *pertenecen* a la región, construyen y reproducen ideas sobre esa pertenencia y la sostienen gracias a sentimientos afectivos. Al mismo tiempo, reproducen sus pertenencias a una nación y a otras comunidades. Los sujetos se encuentran atravesados por múltiples pertenencias que se interrelacionan en sus marcos de significados. En estos marcos esas configuraciones, lo regional y lo nacional, lo global y lo local se encuentran en constante negociación. El análisis de la pertenencia al ámbito regional no puede dejar de lado las relaciones de interdependencia que se construyen en cada contexto histórico entre estas configuraciones. La posibilidad de una idea de región se da desde los marcos nacionales, que no son abandonados aun en instancias de construcción simbólica y política transnacional.

El análisis empírico de la idea de región debe partir inevitablemente de una ubicación contextual. La idea de América Latina responde usualmente a proyectos o posicionamientos políticos y adopta los formatos que estos actores proponen otorgar a los contextos en los que habitan. La idea de nación, por otro lado, tiene un aspecto más vivencial, y su análisis debe realizarse partiendo de comprender la complejidad de asir sensaciones, adhesiones, sentimientos y la exploración de prácticas que tienen que ver con lo banal, lo cotidiano (Billig, 1995).

Las adscripciones a diversas configuraciones culturales parecen convivir como marcos simbólicos que responden a distintas escalas de acción de los sujetos (Hall, 1997). Esta multiplicidad de identificaciones permite que no se anulen entre sí las pertenencias a una nación y una región, y que de hecho se construyan sentidos que den cuenta de las relaciones entre una y otra configuración. Estas interrelaciones han variado a lo largo de la historia, atravesando etapas de empatía, de ignorancia mutua, de conflicto o cooperación. Tanto la configuración regional como la nacional continúan funcionando como marcos de significado para los actores contemporáneos, englobando a actores diversos que se articulan de forma compleja dentro de la heterogeneidad del todo social.

Será necesario, y cada vez más urgente, continuar construyendo los pilares de esa filosofía de lo latinoamericano que nos permita dar respuesta a los problemas propios (Kusch, 1999). Un cuerpo de ideas que abandone la premisa utópica de la hermandad esencialista y que a la vez destaque la dimensión política de la articulación de lo heterogéneo en vistas a la búsqueda de un destino favorable, que aun no ha sido manifiesto.

BIBLIOGRAFÍA

- ACEVEDO GUTIÉRREZ, Álvaro (2011) “América Latina: nacionalidad e integración” en: Antolínez Camargo, Rafael y Santamaría Velasco, Freddy (compiladores) *La integración de América Latina y el Caribe: filosofía, geopolítica y cultura*. Bogotá, Universidad Santo Tomás de Aquino
- ACHUGAR, Hugo (1991) “Introducción” en: Achugar, H. (editor) *Cultura(s) y nación en el Uruguay de fin de siglo*. Montevideo, FESUR/Ediciones Trilce
- ARDAO, Arturo (1986) “Panamericanismo y latinoamericanismo” en: Zea, Leopoldo (coordinador) *América Latina en sus ideas*. México, Siglo XXI
- BAILY, Samuel (1971) *Nationalism in Latin America*. Nueva York, Knopf
- BILLIG, Michael (1995) *Banal nationalism*. Londres, SAGE
- CHATTERJEE, Partha (2008) *La nación en tiempo heterogéneo y otros estudios subalternos*. Buenos Aires, CLACSO/Siglo XXI
- GARCÍA CANCLINI, Néstor (2002) *Latinoamericanos buscando lugar en este siglo*. Buenos Aires, Paidós
- (2004) *Diferentes, desiguales y desconectados: mapas de la interculturalidad*. Barcelona, Gedisa
- GRIMSON, Alejandro (2000) “MERCOSUR, cultura y política: dilemas sociales y simbólicos en las crisis” en: *Revista Síntesis*. Buenos Aires, Fuali
- (2006) “Presentación” en *Conflictos globales, voces locales* Nº 2, Mayo 2006. IDES/UNSAM/UNRISD
- HALL, Stuart (1997) “The local and the global. Globalization and ethnicity” en: King, Anthony (editor) *Culture, globalization and the world system: contemporary conditions for the representation of identity*. Minnesota, University of Minnesota
- HOPENHAYN, Martín (1994) *Ni apocalípticos ni integrados. Aventuras de la modernidad en América Latina*. Santiago de Chile, FCE
- JELÍN, E. (2003) “La escala de acción de los movimientos sociales” en: Jelín, E. (compiladora) *Más allá de la nación: las escalas múltiples de los movimientos sociales*. Buenos Aires, Libros del Zorzal
- KUSCH, Rodolfo (1999) *América profunda*. Buenos Aires, Biblos
- LOZA, Jorgelina (2012) “Construir América Latina desde las ciudades: representaciones sobre la región y la nación en los discursos de integrantes de movimientos sociales urbanos contemporáneos de Argentina, Uruguay y México (2008-2011)”. Tesis presentada y defendida en el programa de Doctorado en Ciencias Sociales, UBA
- MALLÓN, Florencia (2003) *Campesino y nación: la construcción de México y Perú poscoloniales*. México, CIESAS/El Colegio de San Luis/El Colegio de Michoacán

- MANRIQUE, Luis Esteban (2006) *De la conquista a la globalización. Estados, naciones y nacionalismos en América Latina*. Madrid, Biblioteca Nueva
- MARTÍN-BARBERO, J. (2006) “Los bicentenarios latinoamericanos: nación y democracia. Nuevos malestares en lo nacional” en: Nun, J. y Grimson, A. (compiladores) *Convivencia y buen gobierno. Nación, nacionalismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires, Edhasa
- MIGNOLO, Walter (2000) “Globalización y latinidad” en: *Revista de Occidente*, Número 234, Noviembre. Madrid, Fundación Ortega y Gasset. pp. 29 a 42
- PHELAM, John (1986) “El origen de la idea de Latinoamérica” en: AAVV, *Ideas en torno de Latinoamérica*, Volumen I, México, UDUAL/UNAM, 1986. pp. 441 a 455
- QUIJANO, Aníbal (2005) “Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina” en: Lander, Edgardo (compilador) *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. República Dominicana, CLACSO
- RIBEIRO, Darcy (1987) “La nación latinoamericana”, en: Martner, Gonzalo (coordinador) *El desafío latinoamericano: potencial a desarrollar*. Caracas, Editorial Nueva Sociedad - UNITAR/PROFAL
- STAVENHAGEN, Rodolfo (1972) *Sociología y subdesarrollo*. México, Editorial Nuestro Tiempo
- VALENZUELA ARCE, José (1992) “Identidades culturales: comunidades imaginarias y contingentes” en: Valenzuela Arce, J. (coordinador) *Decadencia y auge de las identidades: cultura nacional, identidad cultural y modernización*. Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte. pp. 49 a 66
- ZEA, Leopoldo (1986) “América Latina: largo viaje hacia sí misma” en: AAVV, *Ideas en torno de Latinoamérica*, Volumen I. México, UDUAL/UNAM

¿Cómo prevenir la violencia en grupos de niños, niñas y jóvenes afectados por la violencia armada?

Martín Appiolaza

1. INTRODUCCIÓN

¿Cómo impacta la violencia, y especialmente la violencia agravada por el uso de armas de fuego, en niños, niñas y jóvenes? ¿Cómo se conciben las políticas públicas para abordar el problema? ¿Existen políticas de prevención y la única intervención estatal es la persecución penal? ¿Cómo se relacionan los comportamientos de adolescentes y jóvenes con estructuras criminales? ¿La pertenencia a grupos juveniles callejeros, universalmente conocidos como pandillas, es el final de toda posibilidad de abordaje o abre oportunidades para otras transformaciones? ¿Cuál es la situación de algunos países con circunstancias críticas? ¿Cómo deberían construirse estrategias para prevenir la violencia en estos grupos altamente victimizados?

El desafío es pensar el fenómeno desde una perspectiva de derechos que se aleje de los enfoques de control que vienen fracasando, mapear oportunidades de intervención para prevenir violencia y delito en adolescentes y jóvenes afectados por la violencia armada e insertos en pandillas y estructuras criminales. También, revisar investigaciones relevantes, analizar algunos casos y establecer ejes conceptuales desde donde desarrollar intervenciones y poner en contexto sudamericano.

Un texto referencial es la investigación *Ni guerra ni paz* de Luke Dowdney, que estudió pandillas en 12 países con el apoyo de Save the Children y la International Action Network on Small Arms. Este trabajo aportó conocimientos sobre el tema y motorizó una agenda internacional para ocuparse de los niños y niñas afectados por la violencia armada organizada. Dicho fenómeno presenta algunas transformaciones en un contexto de aceleración en la circulación de mercancías e información y de globalización en aspectos comerciales y culturales.

Nos interesa destacar dos dimensiones de los grupos juveniles afectados por la violencia:

- Dimensión colectiva: las pandillas no deben ser vistas sólo como organizaciones para delinquir, enfoque extendido y motorizado tanto por gobiernos como por organizaciones internacionales y no gubernamentales. Los grupos de adolescentes y jóvenes que participan en subculturas delictivas pueden ser la oportunidad para transformarse a sí mismos y cambiar las causas que alentaron sus comportamientos violentos.

- Dimensión individual: el ingreso de adolescentes y jóvenes a estructuras criminales, les reserva un rol de alta exposición a la violencia, reproduce las condiciones de privación de derechos y ellos son especialmente elegidos por la persecución penal. Pero también los gratifica individualmente o en grupo (pandillas) y esta dimensión debe ser abordada para transformar las condiciones que facilitan la violencia y el delito.

2. NIÑOS, NIÑAS Y JÓVENES AFECTADOS POR LA VIOLENCIA ARMADA

La cuestión de la violencia está enfocada principalmente desde la lógica criminal: cuando alguien comete un delito, se busca al responsable y el por qué para revertirlo. Es una visión restringida que deposita su esperanza en la capacidad de persecución y condena disuasoria del sistema de represión penal. Sin embargo, es sólo una de las dimensiones que tiene el Estado para abordar la violencia. Primero puede gestionar los conflictos reconociendo a los actores, entendiendo sus razones y tal vez satisfaciéndolas. Nos alejamos así de una idea de seguridad centrada en el control del otro¹ (el enemigo de la sociedad) para arribarnos a una seguridad de ciudadanos sujetos de derechos, una seguridad co-construida y con una mínima intervención violenta del Estado. Una seguridad democrática.

El abordaje de la violencia en niños, niñas y jóvenes no ha sido excepción. Pero la evidente incapacidad para reducir la violencia de parte de los sistemas tradicionales, el avance en la conquista de derechos y la recuperación del rol del Estado en varios países de la región sudamericana con un poco más de énfasis en políticas sociales, es una posibilidad para repensar algunos fenómenos asociados con la violencia y la forma de abordarlos. Es oportuno revisitar la relación entre políticas sociales y derechos humanos –en especial de los niños– que deben ser garantizados por los Estados. Finalmente, son las políticas sociales y criminales que deciden los Estados las que configuran el tipo de ciudadanos y la satisfacción de necesidades consagradas como derechos.

Esta perspectiva centrada en los derechos puede entender la violencia como una consecuencia del orden económico-social y no exclusivamente como un acto individual desviado. Todos somos parte de los problemas y de las soluciones. Niños, niñas y jóvenes deben ser escuchados y atendidos, facilitando su participación en reducir la violencia.

Dentro de la problemática de la violencia que los afecta, enfatizaremos dos fenómenos que los vulneran fuertemente y que el enfoque punitivo no logra comprender más allá de los comportamientos individuales, o falla al abordarlo:

¹ Esta perspectiva asume que el mundo se divide en “buenos y malos”, donde “nosotros somos los buenos” y “los otros son los malos”. Por lo tanto, subyace la discriminación en esta visión de la violencia.

- Analizaremos pandillas como emergentes de las políticas sociales y los imaginarios que las sostienen. Es posible, a través de un reconocimiento de identidades de resistencia, establecer un abordaje desde la participación y transformación en actores relevantes de cambio.

- Existen fenómenos de época asociados a la globalización económica y cultural, una inclusión social que al mismo tiempo excluye, la saturación urbana, proliferación de mercados ilícitos en los que se insertan niños, niñas y jóvenes urbanos, especialmente de sectores populares. Son entornos de alta violencia y victimización asumiendo un rol subalterno, al mismo tiempo que son los más afectados.

¿Qué tienen en común? La negación de derechos.

Buscamos entender cómo abordar la alta victimización infantil y juvenil desde una perspectiva de derechos, construir ciudadanía emancipada previniendo violencia y delitos.

2.a. FENÓMENOS DE VIOLENCIA ARMADA

La violencia agravada con armas de fuego afecta especialmente a niños, niñas y adolescentes en Sudamérica. Lo ratifican las estadísticas criminales de los países, investigaciones como el *Informe mundial sobre la violencia contra los niños y las niñas de Naciones Unidas* (2007),² los trabajos de la Organización Mundial de la Salud (2002)³ y del Small Arms Survey (2004, 2007). Resultan especialmente afectados los jóvenes varones⁴ que viven en sectores urbanos populares, inscriptos en subculturas que construyen una masculinidad violenta como algunas pandillas, o bien cuando están insertos en mercados ilícitos de sustancias prohibidas, armas, personas, objetos robados o ejercen el control de espacios públicos manteniendo relaciones violentas con el Estado.

La situación empeora cuando participan de bandas o pandillas (respuestas a la dinámica social) que aportan una inclusión alternativa muchas veces a partir del uso de la violencia en las relaciones interpersonales. Es aún más grave cuando estos grupos se insertan en las dinámicas del crimen organizado.

² Elaborado por Paulo Sergio Pinheiro. Trata de la violencia armada en el apartado que explica cómo afecta a niños en ámbitos comunitarios. Establece un vínculo entre el acceso a las armas, la violencia institucional expresada en abusos policiales y en fenómenos como pandillas.

³ En el mundo, la mayoría de las víctimas son niños y jóvenes (entre 15 y 29 años unos 70 a 100 mil muertos por año, equivalente al 50% de los casos).

⁴ Es posible advertir que la tasa de victimización entre jóvenes varones y mujeres es de 1 a 10. Las sanciones penales, en general, conservan las mismas proporciones. Existen trabajos interesantes que analizan el rol de las mujeres en los grupos afectados por la violencia armada y sus evoluciones.

2.a.I. Políticas sociales y políticas de seguridad

La violencia asociada con la infancia y la juventud es objeto de abordaje desde las políticas públicas. Tanto las políticas sociales como las políticas criminales se ocupan del tema tratando de reducir los niveles de dicha violencia. Pero para entender el problema debemos conocer su origen y la asociación con el propio orden social.

Los derechos de niños, niñas y adolescentes están en el corazón de los conflictos por el acceso a los derechos. Las culturas centradas en la adultez, entendido como época plena por sus posibilidades para la producción, no aceptan a la infancia y juventud como momentos de la vida con pleno goce de derechos. Esta perspectiva es producto de un ejercicio del poder surgido desde el adulto. Pero, como otras perspectivas de poder que buscan legitimar el control de grupos sociales por ser “incompletos”, “incapaces”, “inferiores”, la mirada adultocéntrica, etnocéntrica y masculinocéntrica, coloca a la infancia y juventud de zonas populares en la condición de grupos que necesitan ser tutelados.

Las políticas sociales complementadas con las políticas de seguridad han tendido a controlar a los grupos peligrosos (para la sociedad como para ellos mismos), “salvándolos” de sus propias limitaciones. El acceso a los derechos de los niños y las juventudes, como grupos plenos de derecho, es el resultado de conflictos por alcanzar un estatus superior. Adolescencia y juventud se definen en oposición a la adultez, son grupos sociales recientes, producto del acceso a la educación universal e, intrínsecamente, conflictivos respecto a una lógica de sociedad que valora la producción de riquezas.⁵ Por lo que, permanentemente, son objeto de control.

Veamos cómo se manifiestan estas ideas y cómo se irán configurando las políticas sociales y de seguridad respecto a estos grupos.

2.a.I.1. Abordajes de la infancia y juventud afectadas por la violencia

Conviven varios modos de concebir y representar a los adolescentes y jóvenes.⁶ Si bien son distinguidos de acuerdo con normas y políticas públicas, se trata de grupos difíciles de dividir y en los que los límites se mueven y extienden fácilmente, exigiendo una comprensión conjunta. Las principales perspectivas desde donde se diseñan las políticas orientadas a estos grupos sociales y a la

⁵ En Vanderschueren (2010) se puede encontrar una síntesis sustanciosa de estos procesos.

⁶ En 1985, la Asamblea General de las ONU definió para el Año Internacional de la Juventud que comprendía entre los 15 y los 24 años (adolescentes entre 13 y 19). La Organización Mundial de la Salud considera que la adolescencia va desde los 10 a los 14 y la juventud desde los 15 a los 24. La Convención de los Derechos del Niño considera que la niñez alcanza hasta los 18 años. Traducido en las políticas sociales es frecuente que haya superposición de facultades entre las políticas orientadas hacia la infancia y la juventud. Es más patente en las políticas criminales donde la discusión sobre la edad de imputabilidad es siempre actual. A los fines de argumentar las perspectivas sociales, utilizaremos la adolescencia y juventud como una etapa continua que vaya entre los 12 y los 24.

violencia, son más complementarias: etarias, sociales, culturales, de género, generacionales.

Siguiendo a Dina Krauskopf (2003) diremos que conviven en tensión tres paradigmas dentro de los que se inscriben las principales políticas y programas. Como edad de transición y preparación para el futuro, como etapa de crisis y como sujetos de derecho, actores sociales relevantes y productores de cultura.

Como periodo preparatorio para el futuro. La infancia y juventud como periodo de transición es una de las ideas culturalmente más aceptadas, ya sea como una etapa entre la infancia y la vida adulta o como una etapa de formación para la vida adulta y productiva. Esta perspectiva niega a niños, niñas y jóvenes el estatus de sujetos sociales plenos de derechos. Los considera incompletos, en preparación para la vida adulta, sin madurez y por lo tanto irresponsables: justifica la dependencia y la acción tutelar, limita la participación y distingue por oposición con los adultos.

Como periodo de crisis y riesgo. Las concepciones de la infancia y juventud como etapas semi-plenas de desarrollo, donde aún no se es persona, llevan a entender desde una perspectiva adulta algunos comportamientos juveniles como riesgosos.⁷ Esas conductas problemáticas o de riesgo (drogas, embarazo, pandillas, fracaso escolar) no son definidas como deseables para ellos ni para la sociedad, lo que justifica el control, negándoles responsabilidad y autonomía plena. Se identifican los factores de riesgo y las intervenciones para eliminarlos.⁸ Las conductas de riesgo a veces justifican su abordaje desde la política criminal bajo el argumento de proteger a los jóvenes y a la sociedad.

Como ciudadanos y actores estratégicos. Es la perspectiva del enfoque de derechos. Los adolescentes y jóvenes son entendidos como sujetos de derecho, actores estratégicos, grupo diverso y dinámico con capacidades propias y necesario protagonista en la construcción de una sociedad democrática. Son el presente. Deben participar y volcar sus capacidades en beneficio de lo colectivo. Distintas prácticas trabajan con jóvenes como protagonistas, valorando sus potencialidades y capacidades.

Estas miradas son muy distintas y en consecuencia generan políticas sociales para la infancia y juventud, muy diferentes. Entendemos a las políticas sociales como “el conjunto de instrumentos para operacionalizar e implementar distintos modelos de ciudadanía” (Bustelo, 1998). Concebir a la infancia y juventud como plenas de derechos tendrá distintos instrumentos para operacionalizar e implementar. Una concepción muy distinta de la de la infancia y juventud como

⁷ Los comportamientos juveniles considerados como riesgosos por los adultos son todos aquellos que alteren o amenacen un *status quo* donde el poder está concentrado en los adultos. Desde la existencia o actividades de “ciertos” grupos de jóvenes (estereotipos) hasta las protestas pacíficas protagonizadas por jóvenes, se consideran un “síntoma” o “preludio” de problemas sociales (drogas, embarazo precoz, pandillas, fracaso escolar, etc.).

⁸ Eliminar los riesgos, pero también a los jóvenes en algunos casos. Frases como “no tienen remedio”, “ya están perdidos”, “hay que dejarlos encerrados para siempre”, sintonizan con esta perspectiva. Son frecuentes a la hora de hablar de situaciones de violencia y fenómenos criminales.

individuos incompletos que deben ser tutelados. Así, el acceso a derechos será diferente y los instrumentos para regularlo también.

La política de seguridad constituye una de las instancias para limitarlos o ampliarlos e instrumenta un orden de lo social que se complementa con las políticas sociales. Aplicar la violencia del Estado sobre determinados grupos en conflicto en beneficio de otros, define un orden social. La legitimación de estas decisiones corre por cuenta de las políticas de lo social.

2.a.1.2. Tensión entre derechos y control

Los enfoques con los que se aborda tradicionalmente el tema de la violencia en niños, niñas y jóvenes son: enfoque de riesgo, exclusión social y participación (Vanderschueren, 2007: 195). La correspondencia es sencilla: el enfoque de riesgo se sustenta en una mirada de la infancia y la juventud como etapas en que niños y jóvenes están en condición de riesgo que hay que reducir para alcanzar un desarrollo deseable (no definido por ellos). El abordaje desde la exclusión social se fija en las causalidades estructurales (económicas y sociales) como principal factor de violencia y tiene una conexión con la mirada de riesgo al enfatizar las privaciones sociales como principal factor que genera violencia. Un tercer enfoque, desarrollado particularmente en América Latina, se ocupa del capital social con énfasis en los derechos de niños, niñas y jóvenes, en especial el derecho a la participación.

Vamos a acentuar este último, porque es un cambio de paradigma ubicado en las antípodas de la idea de infancia y juventud como promesa de futuro y época de riesgo. No argumenta el control a través de los factores de desviación del comportamiento deseado, por el contrario, se concentra en las capacidades presentes de la infancia y juventud como sujetos plenos de derechos, como ciudadanos y actores sociales que asumen posiciones y compromisos sobre su propia vida. Los antecedentes de este enfoque podemos encontrarlos principalmente en la Convención de los Derechos del Niño (1989), que incluye la participación como un eje central de sus principios. Desde esta participación como ciudadanos con derechos que deben ser garantizados por la sociedad y el Estado, los niños, niñas y jóvenes son parte del proceso de exigencia para que se concreten.

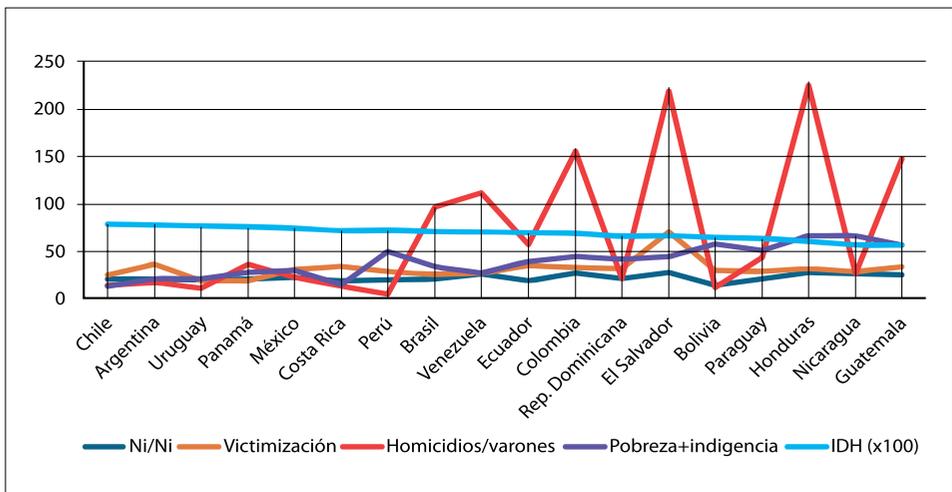
Recapitulando: propusimos más arriba atender los enfoques habituales desde las políticas públicas y de seguridad para entender también cómo inciden en los problemas que nos preocupan. Si como grupo social en la búsqueda de reconocerse y ser reconocidos, adolescentes y jóvenes plantean conflictos respecto del orden social al que se incorporan, entonces el modo de gestión de estos conflictos que hagan las políticas sociales determinará cuál es el rol que ocupan. Si se imponen los enfoques de riesgo y de exclusión, es de esperar que el determinismo externo no les otorgue la relevante participación. En consecuencia, las políticas podrían conducir a una instancia de mayor violencia.

La gestión democrática de los conflictos necesita el reconocimiento y la participación de todas las partes. Sólo es concebible en un enfoque de derechos,

que reconozca a la niñez y juventud como sujetos plenos, que los involucre en la solución de los conflictos y que la criminalización de las conductas para controlarlos no sea la respuesta predominante. Estamos hablando de prevención social y de cohesión social.

2.a.1.3. La negación de derechos en relación con la violencia armada

Las concepciones de infancia y juventud que tiene una sociedad condicionan la decisión política del tipo de ciudadanía y también se definen las políticas específicas para la violencia en niños, niñas y jóvenes. Estas políticas pueden determinar la emergencia de algunos fenómenos como subculturas juveniles (pandillas), pero hay en juego una multiplicidad de variables que también condicionan los conflictos y las relaciones violentas.



El gráfico⁹ combina algunas variables sociales como acceso a la salud, al trabajo, a la educación, niveles de ingreso y violencia en jóvenes. Es notorio que en algunos países, pese a tener cierta uniformidad con el resto en cuanto a la calidad de vida, las tasas de homicidios en adolescentes y jóvenes son desproporcionadamente elevados. Se trata de países, regiones o ciudades donde los altos niveles de violencia conviven con sociedades desiguales en lo económico y lo social, con respuestas estatales predominantemente violentas para alcanzar seguridad y donde están presentes otros fenómenos como el crimen organizado en forma de mercados ilícitos y respuestas subculturales de adaptación (como pandillas).

La niñez y la juventud insertas en mercados ilícitos en contextos violentos y la emergencia de las pandillas violentas tienen en común un contexto social de

⁹ Elaboración propia a partir de datos del Latinobarómetro 2011 y de CEPAL.

vulneración reiterada de derechos y contribuyen a seguir vulnerándolos. Si bien son fenómenos que aparecen con frecuencia vinculados, intentaremos revisarlos.

2.b. PANDILLAS COMO CONSTRUCCIONES SOCIOCULTURALES

Bandas, patotas, pandillas, son fenómenos juveniles diversos.¹⁰ Cada pandilla es diferente. Sin embargo, es necesario poder conceptualizar el fenómeno para estudiarlo, abordarlo y reducir los niveles de violencia.

Las definiciones y la forma de entenderlos cambian según la perspectiva política, teórica e institucional del país. No es el objetivo aquí hacer una historia de las pandillas, pero sí considerar que las primeras miradas sobre ellas de hace un siglo, las entendían como jóvenes desviados, un producto urbano asociado a la desorganización de las comunidades en la industrialización de las ciudades.¹¹ Ahí nace la primera definición de pandillas todavía influyente: “Las pandillas representan el esfuerzo espontáneo de niños y jóvenes por crear, donde no lo hay, un espacio en la sociedad adecuado a sus necesidades. Lo que ellos obtienen de ese espacio, es aquello que el mundo adulto no tuvo la capacidad de otorgarles, que es el ejercicio de la participación, vibrando y gozando en torno a intereses comunes” (Thrasher, 1927).

Otros las analizaron como consecuencias del orden social en el que los grupos de pares se buscaban y apoyaban para responder a las frustraciones a las que estaban condenados. Durante años se debatió si estos grupos eran una reacción violenta a la denegación de estatus y cuestionadora del orden social, o bien, una inconsistente deriva en la que se reproducen las lógicas tradicionales que los victimizan. Desde otra perspectiva se sostuvo que quienes imponen un orden social deseable etiquetan a algunos grupos y comportamientos como desviados, construyendo así una identidad, prácticas y sentidos del rol que se les asigna y el inicio de una carrera desviada.

En el contexto de la globalización, la dinámica ambigua de exclusión-inclusión social, con la emergencia de mercados ilícitos, ha reactualizado el debate respecto de las respuestas a la privación (relacionada con la pobreza y la falta de acceso a los mercados de trabajo) y desconocimiento de uno mismo (asociado con la falta de estatus y el trato violento de parte del Estado). Si no soy nadie, o soy un perdedor, busco un anclaje en la idea de dureza, firmeza, en diferenciarme de lo “otro”, por ejemplo construyendo una hipermasculinidad.

¹⁰ Es necesario citar aquí la investigación *Ni guerra ni paz*, apoyada por Save the Children. Fue coordinada por Luke Downey (2005), tuvo un enfoque de factores de riesgo y estudió pandillas violentas en una decena de países. Inspiró el concepto Niños involucrados en la Violencia Armada Organizada (COAV su sigla en inglés) y una línea de trabajo e incidencia internacional para atender la especificidad del fenómeno. El abordaje se tradujo en el proyecto Ciudades para involucrar a los grupos violentos en diagnósticos participativos y la implementación de estrategias preventivas con grupos policiales y de la sociedad civil (Appiolaza, 2010). Al estar orientado a la violencia armada, dejaba de lado fenómenos como los de pandillas alejadas del crimen organizado.

¹¹ La Escuela de Sociología de Chicago fue la pionera en los estudios de pandillas.

Esta reafirmación se nota al principio de la adolescencia, cuando esa reducción a la esencia se transfiere a pares: no se traduce en una lucha de clases sino en una distinción de género, diferenciación y conflicto entre grupos étnicos como reafirmación, bandas contra bandas y territorios contra territorios. Incluso la propia pobreza es utilizada como reafirmación-distinción y la referencia a sí mismos como “nigga”, el culto a la “maldad”, la inversión ética de “hijo de puta”, “chulo” o “b-boy” (Young, 2003).

Se puede empezar a pensar algunos comportamientos violentos, como reacciones ante la humillación. El consumo de drogas en una villa aparece no sólo como un consumo placentero por los propios efectos del producto, sino también con una alegría asociada a la transgresión, al exceso, a la reafirmación de la masculinidad y de la propia identidad. Paradójicamente, la producción cultural de estos grupos sociales que se burlan todo el tiempo de los excluidos, es elemento de consumo del resto de la sociedad. Utiliza la masculinidad compensatoria, la violencia y el individualismo, amplificando los valores culturales del resto de la sociedad de la modernidad tardía, reproduciéndose en el cine, en la música popular y en la moda. Esta producción discursiva, estos relatos de los jóvenes excluidos, se convierte así en cultura de los incluidos, de la mayor parte de la población.¹²

La tradición, la diversidad y la multiplicidad de abordajes hacen difícil entender a qué nos referimos cuando hablamos de pandillas.

Algunos consideran que un componente distintivo de las pandillas es cometer delitos. La clasificación dependerá entonces de si son delincuentes por el hecho de ser pandilleros o bien porque delinquen. Hay políticas orientadas hacia estos grupos que son criminalizadoras porque pueden convertir en delito comportamientos cotidianos: uso de tatuajes, reuniones, trasgresiones. Transforman el ser miembro de una pandilla o de un grupo juvenil callejero de un barrio popular, en un hecho criminal. Es el caso de las políticas de “tolerancia cero” y las versiones en América Central de “Mano dura”, “Súper Mano Dura” (El Salvador), “Plan Escoba” (Guatemala) y “Libertad Azul” (Honduras) y de las prácticas de la “seguridad democrática” en Colombia, la tradición de persecución a los niños soldados de las facciones en Río de Janeiro, o la violencia institucional naturalizada en otros países del Cono Sur.

Esta perspectiva nos priva de entender a los grupos juveniles en situación de violencia como comunidades con una identidad colectiva desarrollada en el ámbito local, consecuencia de un proceso y en correspondencia con la exclusión económica y social que alcanza niveles globales (Young, 2001; Brotherton, 2003).

Con un esfuerzo político por consensuar definiciones (algunas apuntando hacia el control y otras hacia el enfoque de derechos) la Organización de Estados

¹² Los enfoques criminológicos para entender estos fenómenos no alcanzan con el señalamiento de actos o sujetos desviados. Es necesario entender cómo adolescentes y jóvenes en contextos violentos producen sentidos con sus transgresiones. Ese conocimiento es necesario para definir prevención desde una perspectiva de derechos.

Americanos, a partir de una serie de estudios nacionales, construyó la suya. Se basa principalmente en la definición de Thrasher: “Las pandillas representan el esfuerzo espontáneo de niños, niñas, adolescentes y jóvenes por crear, donde no lo hay, un espacio en la sociedad (fundamentalmente urbano) que sea adecuado a sus necesidades y en el cual puedan ejercer los derechos que la familia, el Estado y la comunidad les han vulnerado. Emergiendo como grupos de la pobreza extrema, la exclusión y la falta de oportunidades, las pandillas buscan satisfacer sus derechos a la supervivencia, protección y participación, organizándose sin supervisión y desarrollando sus propias normas y criterios de membresía, afianzando una territorialidad y una simbología que otorgue sentido a la pertenencia grupal. Paradojalmente, esta búsqueda de ejercer ciudadanía es, en muchos casos, violatoria de los derechos propios y ajenos, generando violencia y crimen en un círculo que retroalimenta y perpetúa la exclusión de la que provienen. Por ello, las pandillas no pueden revertir la situación que les dio origen. Siendo un fenómeno predominantemente masculino, las mujeres que se integran a las pandillas sufren con mayor intensidad las brechas de género y las inequidades propias de la cultura dominante” (OEA, 2007).

En este intento de definición aparecen conceptos de derechos vulnerados, ciudadanía y jóvenes activos buscando mejores condiciones de vida. Son temas que hemos visto en relación al vínculo entre políticas sociales y política criminal, y que son centrales en los abordajes sociológicos del delito. Pero, como dice el mismo trabajo de la OEA (2007: 45) se intenta “transformar la visión del niño, niña y adolescente pandillero como aquel victimario que hay que perseguir y encarcelar, para restaurarle su condición de ciudadano/a sujeto de derechos que la misma sociedad ha marginado y ha desprotegido, violando el principio de universalidad e inalienabilidad de tales derechos”.

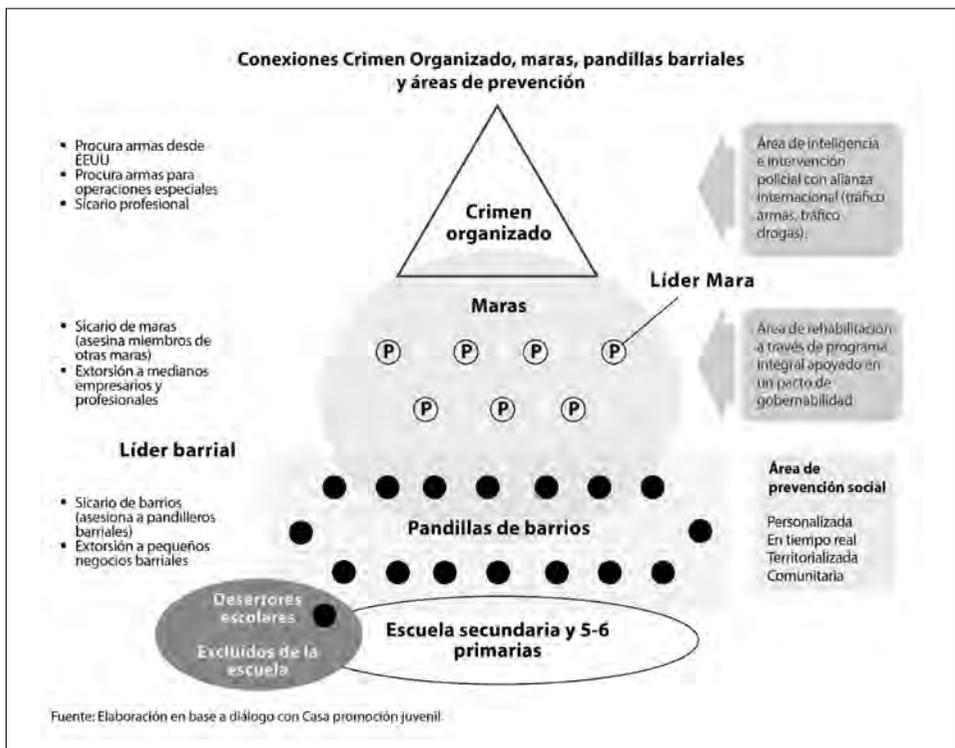
En el abordaje que se propone se conecta una dimensión colectiva de las pandillas como actor social y una dimensión individual del ingreso de niños, niñas y jóvenes a los mercados ilícitos. Antes de ingresar en estas dos dimensiones, revisemos de qué manera se conectan. Seguiremos a Franz Vanderschueren (2010)¹³ que a partir del análisis de campo, especialmente en zonas con una fuerte dinámica de grupos y mercados ilícitos como Colombia y México, propone el siguiente esquema de involucramiento creciente desde un análisis de riesgos.

• **Adolescentes y jóvenes en riesgo.** En comunidades populares marcadas por la presencia de organizaciones violentas que operan en mercados ilícitos, los niños, niñas y jóvenes en riesgo son los desertores escolares y expulsados

¹³ Se pueden encontrar categorizaciones compatibles en otros trabajos, por ejemplo, la Fundación Arias (2005), USAID (2006). Pero adoptamos el esquema de Vanderschueren porque está elaborado a partir del relevamiento, en territorio, en varias ciudades latinoamericanas, especialmente valiéndose de la experiencia de Casa de Promoción Juvenil en Ciudad Juárez. Es necesario destacar que hay una debilidad de estos esquemas que muestran una agudización progresiva en el involucramiento criminal (compatible con las teorías de carreras criminales): hay ciudades latinoamericanas con alto nivel de violencia criminal donde los itinerarios se aceleran e incluso hay saltos en los procesos de reclutamiento y participación directa en el delito.

de las instituciones. Hay posibilidades de que se inserten en pandillas barriales. Este es el grupo principal para abordar con estrategias de prevención focalizadas.

• **Pandillas barriales** (patotas, barras bravas). Aportan protección, reconocimiento, respeto, ingresos. Se pueden vincular con actividades ilícitas, por ejemplo: extorsiones, venta de drogas prohibidas, peleas por dominio territorial y en casos extremos, sicariato. Estas pandillas tienen alcance barrial con líderes (en algunos casos claramente identificables). Tradicionalmente han sido abordadas desde la criminalización y la persecución penal. Sin embargo, es posible distinguir entre distintos grupos y también entre los miembros de los grupos. Es posible proponer estrategias de prevención focalizadas contemplando lo que las pandillas están aportando como grupo e individualmente. En algunos casos corresponde también el abordaje penal.



• **Pandillas institucionalizadas** (maras u otras organizaciones que intervienen activamente en lo criminal). Nivel de articulación y control de otros grupos, criminalidad profesionalizada, extorsiones y ajustes entre grupos. Suelen establecer relaciones de intercambio y estar subordinadas a bandas del crimen organizado, aunque no en la generalidad de los casos (Aguilar y Carranza, 2008) y es necesario distinguir claramente. Puede incluir barras de clubes deportivos. Este nivel es más visible en ciudades con fuerte presencia de criminalidad organizada. Es posible un abordaje diferenciado atendiendo a referentes a partir de estrategias preventivas y tácticas similares a desmovilización, desarme y desarrollo, aplican-

do los conceptos de COAV¹⁴ desarrollados por Dodwney en la investigación *Ni guerra ni paz* (2005) así como en diversos programas en la región, que abordan grupos altamente expuestos a la violencia armada. Pero también es posible el abordaje como organizaciones de la calle que proponen más abajo Brotherton y Barrios (2003), reconociendo liderazgos y trabajando para que encarnen procesos de transformación propios, del grupo y sus comunidades.

- **Crimen organizado** (bandas). Nivel profesionalizado, con alcance transnacional, que opera en relación con lo económico y lo estatal. Tráfico y distribución masiva de mercaderías prohibidas, robos organizados.

En este esquema es posible advertir un camino de progresividad y control en el que los adolescentes y jóvenes pueden insertarse y en el que se advierten lógicas diferentes. Algunos pueden participar de una organización juvenil que trasgrede algunas normas, o de otras que sistemáticamente lo hacen porque participan de una lógica de producción de riquezas en las que también operan niños, niñas y jóvenes que prestan servicios.

2.b.i. Pandillas como actores sociales

Nuevos tiempos, nuevos modos de producción y globalización inciden en las lógicas de los grupos, en el uso del tiempo y del espacio. Perea Restrepo (2007) desde un análisis cultural de las pandillas en Colombia y México como producto y reacción a las dinámicas sociales del capitalismo tardío, propone un criterio amplio: “el título de pandilla se adquiere mediante la asunción del tiempo paralelo. En su universalidad”. El tiempo paralelo es el propio tiempo. Mauro Cerbino (2006), quien ha trabajado con pandillas globalizadas como los Latin King en distintos contextos nacionales, especialmente en Quito (Ecuador), entiende las pandillas, bandas o grupos como comunidades emocionales que ofrecen contención, apoyo, protección y un sentido a la vida de los miembros, faltas que han tenido en sus entornos familiares en situaciones de extrema exclusión y donde los jóvenes no pudieron sentirse respetados.

Brotherton y Barrios (2003) hablan de las pandillas como “organizaciones de la calle”. Las definen como grupos integrados por jóvenes de clases populares (aunque no exclusivamente) que sufren la exclusión y que con la organización construyen una identidad de resistencia que alcanza a sus miembros y les ayuda a sentir poder (personal y como grupo), a encontrar una referencia, alivio espiritual y a constituirse en una voz para cambiar la situación de marginalidad y pobreza en que viven.

John Hagedorn (2005: 156) caracteriza a las pandillas como “organizaciones de los excluidos socialmente y de grupos de adolescentes. Muchos están institucionalizados en las calles o con la asistencia de grupos armados ya institucionalizados”. Delinquen participando en la economía subterránea y la venta de pro-

¹⁴ COAV: Children in Organized Armed Violence. En español: niños, y niñas involucrados en la violencia armada organizada.

tección, condiciones para la supervivencia. En esta definición caben las facciones de la droga en San Pablo y Río de Janeiro, o las bandas criminales colombianas.

Si los grupos tienen una función de institucionalización alternativa, es posible analizar su dimensión cultural. La violencia armada, entonces, no será sólo un acto criminal sino que tendrá una dimensión simbólica. Desde este punto de vista, no será lo mismo qué armas y cómo las ocupan los grupos en las ciudades, ni tampoco el tipo de abordaje que deben tener las políticas públicas.

¿Qué tienen en común estas perspectivas? Coinciden en que las pandillas son organizaciones definidas en el ámbito urbano que aportan a sus miembros posibilidades de resistencia ante las formas de socialización homogeneizante de la sociedad capitalista tardía, donde el Estado aparece debilitado.

Esta perspectiva nos permite aproximarnos a las pandillas como fenómeno social expresivo, una reacción ante la sociedad y el lugar que les asigna a la adolescencia y la juventud. Supera así la comprensión desde una lógica del control que define a las pandillas como transgresoras de la ley.

Si la pandilla es un fenómeno social expresivo es posible estudiarla, trabajar sobre sus comportamientos de reacción, en fin, concebirla como una organización compuesta por sujetos de derechos capaces de modificar sus comportamientos y entornos violentos. *La pandilla como oportunidad.*

2.b.II. Explotación y violencia en mercados ilícitos

La otra expresión de fenómenos violentos agravados por el uso de armas que victimizan especialmente a adolescentes y jóvenes en nuestros países, es su inserción y explotación en mercados ilícitos por el crimen organizado.

El rol en las estructuras criminales es un rol subalterno. No hay jefes niños de organizaciones criminales que intervengan en mercados de vehículos robados, de armas, de drogas, de metales, de mercancías robadas o de personas. Su intervención es mano de obra descartable de mayor exposición a la violencia.¹⁵

Se ha documentado ampliamente cómo hay niños y adolescentes que se insertan en el mercado de repuestos de automóviles robando y vendiendo un auto; o cómo los niños y niñas venden cocaína y marihuana en las “bocas de fumo” en las favelas de Río de Janeiro (Dodwney, 2003); también cómo hay niños y niñas que trasladan drogas prohibidas por ríos amazónicos; o los testimonios en la frontera norte mexicana sobre los niños que trabajan como guías en el tráfico de personas o como pandillas que intervienen en enfrentamientos armados al servicio de alguna banda criminal.

Sin embargo es posible ver de qué modo la respuesta institucional ante estos problemas focaliza las personas sin adentrarse en las estructuras. La creación de figuras penales y el énfasis de la criminalización se acentúan en los niveles más bajos de las estructuras ilícitas a cargo de adolescentes y jóvenes (Binder,

¹⁵ Existen abundantes referencias a la utilización de niños y niñas en actos ilícitos por su condición de inimputables.

2009). A pesar de las dudas respecto a las capacidades de los sistemas penales para prevenir las conductas violentas, es frecuente la privación de la libertad en cárceles poco aptas, que facilitan la formación de pandillas violentas y que luego ejercen el control de actividades ilícitas en sus comunidades (SAS, 2010).

No obstante, mantiene vigencia el debate acerca de permitir el encierro de niños cada vez más chicos. Retomando la relación entre políticas sociales y políticas criminales, se advierte que las prácticas que colocan a la infancia y juventud en la posición de ser controladas, generan violencia a la que los estados responden con mayor violencia institucional a cargo del sistema penal. El resultado es un ciclo creciente que victimiza doblemente a niños, niñas y jóvenes que surgen de entornos sociales con derechos vulnerados, explotados por estructuras económicas ilícitas que los afecta aún más, selectivamente perseguidos por las normas y la justicia, y que, finalmente, resultan privados de la libertad.

3. LAS CARAS DE LA VIOLENCIA ARMADA EN LA REGIÓN

Revisemos algunos datos de contexto.

Indicadores generales de violencia. América Latina presenta la tasa de violencia armada más alta del mundo.

- El Informe Mundial sobre la Violencia contra los Niños y las Niñas elaborado por Paulo Sergio Pinheiro (2006), como el de la OMS (2003) o del Small Arms Survey (2004, 2007), demuestran que niños, niñas y adolescentes, especialmente varones, urbanos y de clases populares, son los más afectados por la violencia con armas de fuego.

- El 40% de los homicidios en el mundo se producen con armas de fuego. América Latina y el Caribe es la región más afectada: tiene el 40% de todos los homicidios con armas, la tasa estimada es 15,5 muertos por cada 100 mil habitantes –muy lejos de África, con el 20% de los homicidios y una tasa de 5,9 muertos por armas cada 100 mil habitantes– (SAS, 2004).

Formatos de grupos de niños, niñas y jóvenes en violencia armada.

Como fenómeno criminal tiene más presencia en las ciudades alcanzando niveles descontrolados en algunas muy desiguales y pobres. Allí emergen las pandillas, a veces insertas en los mercados ilícitos, que ofrecen protección, identidad, ingresos y el respeto que buscan los adolescentes. A nivel global hay una tendencia a que la violencia criminal agravada por el uso de armas, se concentre en grandes ciudades (SAS, 2007).

Involucramiento con el crimen organizado. Las dinámicas regionales del crimen organizado –especialmente en el triángulo norte de América Central, en algunas ciudades mexicanas, en las grandes ciudades colombianas, en Brasil y en general en la región– han comenzado a incorporar a las pandillas o barras en el narcomenudeo, control de territorios, extorsiones y también ajusticiamientos.

Es un fenómeno heterogéneo muy diverso, sujeto a dinámicas locales. Cada pandilla es diferente, sin embargo, comienza a ser un fenómeno urbano recurrente.

Más notorias estrategias de abordaje. Las organizaciones de la sociedad civil han aplicado estrategias de abordaje preventivas de acuerdo con los tradicionales enfoques de riesgo o bien han avanzado hacia enfoques de derechos reconociendo a niños, niñas y jóvenes involucrados en violencia armada como actores sociales relevantes. También generan expectativas estrategias como los acuerdos salvadoreños con los referentes de las maras, para reducir las disputas entre grupos.

Perspectivas de políticas públicas y cooperación internacional. En los países priorizados en este informe, el principal abordaje es la criminalización de los grupos. Los argumentos divergen: o por ser parte de un grupo identificado como enemigo del orden público, por la vinculación con mercados ilícitos, por la posible relación con el crimen organizado o bien como forma de control social sobre grupos conflictivos. La incorporación de pandillas y combos como parte del crimen organizado en Colombia y la vinculación con los cárteles mexicanos de algunas pandillas, tienen aspectos en común. Las políticas preventivas se anuncian pero no gozan de peso relevante.

Veamos esquemáticamente la situación de cuatro países que presentan un interés especial en la región latinoamericana por los altos niveles de violencia, la presencia de niños, niñas y jóvenes insertos en mercados ilícitos, y la presencia de pandillas.

Tabla 1: Síntesis de la situación descripta

	Colombia	El Salvador	Honduras	México
Indicadores de violencia	Tasa de homicidios 33,4	Tasa de homicidios: 66 Entre 16 y 17 años: tasa 154 2003-2009: 50% (15 a 29 años) 2005: 1700 pandilleros asesinados	Tasa de homicidios: 82,1 Entre 15 y 30 años: 226,2 2005-2009: 45,1% (15 a 24 años) 1998-2009: 4700 pandilleros en campañas de exterminio.	Tasa de homicidios: 18,1 15 a 17 en 2007: 45,95 (Chihuahua), 17,01 (Sinaloa), 24,3 (Baja California). En todos los casos se multiplicó.
Grupos en VA	Combos: grupo de esquina Pandilla: grupo organizado con posibilidad de delitos	Pandillas Clicas: pandillas de barrio que forman parte de maras. Identidad, pertenencia, lealtad. Mara: pandilla trasnacional	Pandillas, neo pandillas y barras Clicas: pandillas de barrio forman mara. Identidad, pertenencia, lealtad. Mara: trasnacional	Maras en el sur. Jóvenes reclutados desde los 12 años y utilizados en secuestro, extorsión, enfrentamientos. Bandas reclutadas para control. Pandillas como grupo de choque
Relación con el crimen organizado	Pandillas: pueden ser cooptadas. Víctimas de cambios de control territorial de grupos violentos	Algunas. Utilizadas por CO: aporta armas, logística, apoyo legal. Mara: Extorsiones, homicidios y secuestros. Lavado en negocios legales.	Algunas. Utilizadas por CO: aporta armas, logística, apoyo legal. Mara: Extorsiones, homicidios y secuestros.	Utilización de grupos con control territorial para control. Narcomenudeo. Institucionalización en cárceles
Abordajes	Estado: predominio del enfoque criminal Plan 2012 de gobierno: prevención social Experiencias de trabajo como actores sociales	Estado: políticas anti maras. Mano dura y Súper mano dura. Mano Amiga. Impacto en cambios de los grupos Iglesia: acuerdo de paz ONG+ONU: Sociedad sin Violencia	Estado: políticas anti maras. Ahora: políticas de prevención. ONG+ONU: estrategias de prevención y valoración UE: prevención juvenil	Estado: predominio enfoque criminal Fondos Subsemun Sociedad civil: variedad de enfoques incluyendo derechos (El Faro, Casa)
Políticas y cooperación	USAID: Programa de Víctimas y Poblaciones Vulnerables Europe Aid: Implementación directrices UE sobre niños en conflictos armados BID, UN, BM: enfoque en convivencia	Gobierno: Pro Jóvenes (UE) Antipandillas (USAID+SICA) USAID: fondos para inclusión laboral BID+BM: créditos prevención social	Gobierno: política prevención, antipandillas (USAID, SICA) USAID: fondos para inclusión laboral Créditos para prevención social	Gobierno: guerra contra drogas y seguridad integral USAID: Mérida, guerra a las drogas, control de fronteras, políticas de prevención. OPS: prevención

4. BUENAS PRÁCTICAS EN PREVENCIÓN Y LECCIONES APRENDIDAS

4.a. ALGUNOS PROYECTOS PARADIGMÁTICOS EN SUDAMÉRICA

Hemos elegido algunos proyectos para resaltar buenas prácticas de acuerdo con el enfoque conceptual del abordaje preventivo de la violencia y el delito, desde una perspectiva de derechos y enfatizando en niños, niñas y jóvenes como actores sociales relevantes.

Centro Tecnológico Juvenil. Impulsado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) junto con la alcaldía de Quito en una comunidad con fuerte presencia de la pandilla Latin Kings. Mauro Cerbino, el antropólogo a cargo del proyecto estimuló la participación: los miembros de los grupos fueron verbalizando y relatando su versión de la historia de su organización, la forma en que se vinculaban entre ellos, la relación con las sedes de otros países y con el Estado, a través del gobierno local e instituciones policiales. Hubo aceptación de las capacidades de los pandilleros e iniciativas de promoción de derechos, que permitieron a los referentes transformarse en voceros e impulsar demandas que produjeron transformación de algunas políticas públicas. Finalmente, el Presidente Correa los distinguió. Nuevamente: participación y reconocimiento.

Luta pela Paz (“Lucha por la Paz”). Nació como una academia de boxeo en la favela da Maré, en Río de Janeiro, dirigida por Luke Dodwney, antropólogo y ex boxeador amateur. En una comunidad tomada por facciones del crimen organizado. El desarrollo del proyecto que comenzó como una pequeña iniciativa de la organización “Viva Rio”, significó un espacio de recreo y formación en un entorno hacinado, violento. Algunos de los niños, niñas y jóvenes que participaban eran utilizados por el narcotráfico, sometidos a situaciones de mucha violencia. Se pudo implementar porque hubo tolerancia de parte de los jefes criminales que controlaban la favela. Una aceptación tácita, quizá porque se entendió que era beneficioso para la comunidad y que los niños involucrados en el tráfico no resultaban buenos para nadie. Los aportes del proyecto para prevenir la violencia fueron el aprendizaje de un deporte donde el esfuerzo a lo largo del tiempo produce resultados (dejar de vivir al día), respeto del entorno y seguridad personal ante un contexto de agresión permanente. El boxeo aportó la disciplina y las rutinas de las prácticas. También se prohibieron los consumos ilícitos dentro de la academia. Quienes querían participar del proceso de trabajo en la academia debían tener buenas calificaciones escolares y asistir a talleres. También se involucraron en el gobierno del proyecto y más tarde en procesos políticos de incidencia por los derechos de los niños y de los jóvenes. Se aportaron gratificaciones simbólicas y algunos participantes asumieron compromisos de incidencia política y social para mejorar las condiciones de vida en sus comunidades.

Cooperativa del Hip Hop.¹⁶ Un grupo de jóvenes de la cultura del Hip Hop de origen popular y con historias atravesadas por la violencia, liderados por

¹⁶ Es posible encontrar más referencias en: www.cooperativadelhiphop.org

el rapero Dragón, organizaron el proyecto al mismo tiempo que participaban en el rodaje de un documental sobre la discriminación y violencia institucional que sufren de parte de las instituciones de seguridad pública. La Cooperativa del Hip Hop consiguió apoyo de la Universidad Nacional de Cuyo de Argentina para facilitar talleres de artes urbanas (breakdance, graffiti, rap) y derechos humanos a jóvenes de zonas violentas. Nuevamente, la participación y el reconocimiento estructuraron el proyecto. El documental firmado se llama “Hip Hop: el 5to elemento”, porque en esa cultura el quinto elemento es el “conocimiento” de uno mismo, de su comunidad y sus circunstancias.¹⁷ En términos más tradicionales, no es otra cosa que conciencia y compromiso social. La tradición del Hip Hop rescata esta dimensión social de las luchas por el reconocimiento de derechos de los grupos segregados por cuestiones raciales o culturales. Las técnicas de baile, rima, canto, pintura y composición son instrumentos para volcar los conocimientos (al menos en la vieja escuela de este movimiento cultural).¹⁸ Hay proyectos muy notables en la región, similares y algunos más notorios como Familia Ayara, Afro Reggae, entre muchos otros.

4.b. CARACTERÍSTICAS DE PROYECTOS EXITOSOS

Hay una variedad muy amplia de proyectos orientados a la prevención de la violencia en niños, niñas y jóvenes. Cuando esa violencia es agravada por la presencia de armas de fuego, la participación en grupos más o menos violentos que pueden involucrarse en mercados ilícitos, la variedad se acota.

Siguiendo el marco conceptual propuesto en el que revisamos las miradas sobre infancia, juventud y violencia, mencionamos los enfoques de riesgo. La investigación *Ni guerra ni paz* (Dowdney, 2005), referencial a la hora de presentar el fenómeno de niñez involucrada en violencia armada organizada (COAV), sugiere una serie de lecciones aprendidas y acciones para abordar el fenómeno. Las principales recomendaciones son:

- Reconocer la especificidad del problema de niños, niñas y jóvenes sometidos a situaciones de violencia y que participan en grupos armados. Distinguirlo del crimen común pero también de niños soldados.
- Diseñar políticas específicas en el ámbito de gobiernos locales, basadas en un análisis del fenómeno, de los factores de riesgo e influencias que llevan al involucramiento, para plantear entonces prácticas preventivas.
- Establecer políticas específicas que reduzcan los riesgos (educación, pobreza, justicia, control de armas, policías de proximidad). También construir resiliencia a través de redes comunitarias de prevención y rehabilitación.

¹⁷ Documental: *Hip Hop: el 5to elemento* (Appiolaza y Pacheco, 2009). Disponible en: <http://vimeo.com/7309597>

¹⁸ Video sobre Proyecto Cooperativa del Hip Hop en <http://vimeo.com/16998300>

- Estudio, monitoreo e investigación permanente de la evolución del fenómeno de violencia armada.
- Reformas en las prácticas policiales, en la justicia.
- Políticas de desmovilización y reintegración.

Rebeca Pérez y Daniel Luz (2008), continuando con la línea de trabajo iniciada por Dowdney e incorporando experiencias de programas específicos de prevención local orientados al fenómeno de niños, niñas y jóvenes afectados por la violencia armada a través del proyecto Ciudades¹⁹ coordinado por Viva Rio, formulan las lecciones aprendidas en términos de políticas públicas. Sostienen que es necesario incluir en la agenda pública:

- Políticas integrales: abordaje holístico de la problemática de infancia y juventud insertas en el marco de desarrollo humano.
- Políticas específicas: deben atender a la especificidad del problema con atención especial a la cuestión de género.
- Políticas concertadas y participativas: en cuanto deben ser participativas e involucrar a todos los actores en el diseño e implementación, especialmente a niños, niñas y jóvenes.
- Políticas descentralizadas: protagonismo de los gobiernos locales.
- Políticas selectivas: priorizar los grupos más vulnerables (jóvenes, varones de sectores populares).

Sistematizando aún más el abordaje y planteándolo en términos de violencia de pandillas, Rebeca Pérez (2009) lo resume en movilización, desarme e integración (MDI). En un primer momento se propone establecer una estrategia de movilización y contacto con los grupos, para lo que será necesario también un marco legal y actores capaces de establecer vínculos con los grupos de niños, niñas y jóvenes en pandillas. Luego establecer prácticas de desarme que no sean en sí mismas un despojo del arma sino también acuerdos que conduzcan al tercer momento, el de integración social y económica facilitando el acceso a educación, salud, servicios, recreación y también convivencia pacífica.

Otra de las visiones de abordaje de infancia y juventud afectadas por la violencia va más lejos del enfoque de riesgo, priorizando la idea de que deben ser sujetos activos de las transformaciones capaces de liderar, con sus grupos, el cambio de sus realidades. Como sostiene en su hipótesis la investigación “Maras y pandillas en Centroamérica”, es más fácil movilizar el capital social que los cambios estructurales socioeconómicos (factores estructurales) para prevenir y reducir la violencia. Por eso apuesta a la movilización del capital social positivo (ERIC, IDESO, IDIES, IUDOP, 2004).

¹⁹ El proyecto contemplaba un diagnóstico participativo y la formulación de políticas locales de prevención y abordaje de pandillas en ciudades de El Salvador, Colombia, Brasil, Sudáfrica. Es posible encontrar una síntesis de la sistematización en Appiolaza (2010).

Ya hemos puesto foco no sólo sobre el capital social en el entorno comunitario como causa de la aparición de pandillas, sino también en que lo suplanta un capital dentro de los propios grupos: vínculos negociados, liderazgos y dinámicas de estas organizaciones que pueden ser la herramienta movilizadora (Brotherton y Barrios, 2003; Cerbino, 2006).

Un relevamiento de los programas de abordaje de pandillas en América Central y Estados Unidos realizado por el Washington Office on Latin America (WOLA, 2009) resalta algunos de estos aspectos:

- Protagonismo comunitario, participativo, involucrando a instituciones educativas, de salud, religiosas, policiales y, principalmente, gobiernos locales, a los que el gobierno central aporte asistencia técnica y financiamiento.
- Evaluación de condiciones de violencia y diseño de proyectos en el ámbito local, con la participación y el reconocimiento de los niños, niñas y jóvenes, respetando su identidad y pertenencia en relación con las pandillas. Quienes han sido parte de pandillas y programas suelen ser los mejores articuladores.
- Deben tener relaciones con la mayor cantidad posible de organizaciones comunitarias locales que ya desarrollan programas así como relaciones constructivas con la policía local.

5. CONCLUSIONES

Los programas de prevención y abordaje de la violencia en niños, niñas y jóvenes deben tener una perspectiva de derechos, reconocer a todos los actores, garantizar su participación efectiva, valorar los capitales sociales dentro de las propias organizaciones y negociar pautas que permitan el desarrollo de las iniciativas en el ámbito local sin descuidar la transformación de las políticas generales. Ahora el desafío es metodológico: de qué modo garantizar todas estas condiciones. En los programas arriba analizados pudimos ver cómo los deportes, las tecnologías y las artes urbanas son un buen espacio para el abordaje.

Vanderschueren (2010) agrega también la formación espiritual como modo de prevención de la violencia, pero también como el camino de salida de la actividad pandilleril. Es posible recoger en la región muchas historias de gente que optó salir de las pandillas a partir de un compromiso religioso. Agreguemos uno más: la participación política (Appiolaza, 2012). Históricamente los sindicatos y las organizaciones políticas comunitarias han aportado identidad, contención y pertenencia a los niños, niñas y jóvenes. Incluso, han transmitido también un sentido de trascendencia superador de la supervivencia cotidiana, el tiempo fuera del tiempo con que describe Perea Restrepo (2007) la vida de las pandillas. Ya hemos mencionado ejemplos donde la búsqueda de respeto, reconocimiento y el fortalecimiento de una identidad se afianza en la acción colectiva. Pero, además, desde una perspectiva de derechos, nada mejor que los propios niños, niñas y jóvenes involucrados en la incidencia para transformar sus comunidades y prevenir la violencia.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, Jeannette y CARRANZA, Marlon. 2008. *Las maras y pandillas como actores ilegales de la región*. IUDOP, San Salvador.
- APPIOLAZA, Martín. 2010. *Desarmando la violencia: sistematización de proyectos de violencia armada y niñez en América Latina y el Caribe*. Save the Children Suecia. Lima.
- . 2011. “Los jóvenes como actores sociales del cambio: arte, deporte y políticas como estrategia de prevención de las violencias”. Serie INSYDE en la Sociedad Civil N° 21, junio 2011. Instituto de Seguridad y Democracia (INSYDE). Disponible en: <http://www.martinappiolaza.com/2011/06/2011-los-jovenes-como-actores-sociales.html>
- . 2012. *Participación, respeto y compromiso social: condiciones para prevenir la violencia con niños, niñas y jóvenes*. Ministerio de Seguridad. Argentina.
- BINDER, Alberto. 2009. “El control de la criminalidad en una sociedad democrática. Ideas para una discusión conceptual”, en Kessler, Gabriel (Compilador) *Seguridad y ciudadanía. Nuevos paradigmas y políticas públicas*, Foros del Bicentenario, Edhasa, Buenos Aires.
- BROTHERTON, David y BARRIOS, Luis. 2003. *The Almighty Latin King and Queen Nation: Street Politics and the Transformation of a New York City Gang*. New York, Columbia University Press.
- BUSTELO, Eduardo. 1998. “Expansión de la Ciudadanía y Construcción Democrática”, en BUSTELO, Eduardo y MINUJIN, A. (Compiladores) *Todos entran. Propuesta para sociedades incluyentes*, UNICEF y Editorial Santillana, Bogotá.
- CERBINO, Mauro. 2006. *Jóvenes en la calle: Cultura y conflicto*. Editorial Anthropos. Barcelona.
- DOWDNEY, Luke. 2003. *Niños en el tráfico de drogas. Un estudio de caso sobre los niños involucrados en la violencia armada organizada en Rio de Janeiro*. ISER, Viva Rio. Rio de Janeiro.
- . 2005. *Ni guerra ni paz. Comparaciones internacionales de niños y jóvenes en violencia armada organizada*. Brasil, Rio de Janeiro, Viveiros de Castro Editora.
- ERIC; IDESO; IDIES; IUDOP. 2004. *Maras y pandillas en Centroamérica*. Volumen II. IUDOP Editores. San Salvador.
- HAGEDORN, John. 2005. *The global impact of the gangs, Journal of Contemporary Criminal Justice*, Vol. 21, may. 2005, pp. 153-169.
- . 2007. “Gangs in Late Modernity”. In: HAGEDORN (2007) edit. *Gangs in the global city*, Alternatives to Traditional Criminology, Illinois University.
- KRAUSKOPF, Dina. 2003. “Juventud, riesgo y violencia”. En: *Programa Sociedad sin Violencia: Dimensiones de la violencia*. PNUD, San Salvador.
- OEA. 2007. *Definición y categorización de pandillas*. Departamento de Seguridad Pública, OEA, Washington.

- PEREA RESTREPO, Carlos. 2007. *Con el Diablo adentro. Pandillas, tiempo paralelo y poder*. Siglo XXI. México.
- PÉREZ, Rebeca y LUZ, Daniel. 2008. “El fenómeno de la violencia armada organizada”. *URVIO, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*. N° 4, Quito, mayo 2008, pp. 72-80. FLACSO Sede Ecuador.
- PÉREZ, Rebeca. 2009. “MDI: una propuesta para alejarse de la violencia de pandillas”. En: *Comunidad Segura* N° 0, marzo 2009. Disponible en: www.comunidadsegura.org
- SMALL ARMS SURVEY (SAS) 2004. *Rights at risk*. Oxford University Press.
- . 2007. *Guns and the city*. Oxford University Press.
- . 2010. *Gangs, Groups and Gungs*. Oxford University Press.
- THRASHER, Frederick. 1927. *The Gangs*. Estados Unidos.
- UNODC. 2011. *Global Study on Homicide: Trends, Contexts, Data*. Viena, UNODC.
- USAID. 2006. *Central America and Mexico Gangs Assessment*. USAID Bureau for Latin American and Caribbean Affairs Office of Regional Sustainable Development. Estados Unidos.
- VANDERSCHUEREN, Franz. 2007. “Juventud y violencia”. En: ALDA, Erick y BELIZ, Gustavo (editores) *¿Cuál es la salida?: La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- ; OLAVE, Rosa María; RUIZ, Juan Carlos; MOSCIATTI, Ezio; DÍAZ, Germán. 2010. *Guía para la prevención con jóvenes. Hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*. UN-Habitat y Universidad Alberto Hurtado. Nairobi.
- WACQUANT, Loïc. 2000. *Las cárceles de la miseria*. Manantial, Buenos Aires.
- WHO. 2002. *Informe mundial sobre violencia y Salud*. Ginebra: World Health Organization.
- WOLA. 2009. *Atreviéndose a querer*. Washington. WOLA.
- YOUNG, Jock. 1999. *The Exclusive Society: Social Exclusion, Crime and Difference in Late Modernity*. London, Sage.
- . 2001. *Cannibalism and bulimia: Patterns of Social Control in Late Modernity*. Inglaterra: Middlesex University.
- . 2003. “Crossing the borderline. Globalization and social exclusion: The sociology of vindictiveness and the Criminology of transgression”. En J. Hagedorn (ed.), *Gangs in the global city. Exploring alternative to the traditional Criminology*. Chicago: University of Illinois.

El proceso de integración del Mercosur en salud

Sebastián Tobar

Javier Naveira

Los procesos de integración regional, que han caracterizado las relaciones internacionales durante las últimas décadas, presentan desarrollos dinámicos que implican avances y retrocesos en la consecución de las misiones y objetivos propuestos al momento de la constitución de los bloques. El caso del MERCOSUR, constituido por Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela no es la excepción. La dinámica del bloque con la reciente incorporación de Venezuela y las solicitudes de membresía plena por parte de Bolivia y Ecuador, constituye un avance al expandir las fronteras y el alcance del proceso integrador, aunque no ha estado exenta de tensiones como la suspensión temporaria del Paraguay. Este escenario de ampliación genera impactos sobre los distintos sectores involucrados en el proceso, entre los cuales la salud desempeña un rol de gran importancia.

El presente trabajo tiene como propósito analizar el proceso de integración regional del MERCOSUR en el sector salud. Para ello se realiza una descripción y análisis de las instituciones que componen el bloque y que tienen incidencia sobre las decisiones de política sanitaria, en especial dos ámbitos o foros institucionales (uno de carácter político y otro técnico normativo) formulados con el objeto de alcanzar acuerdos y consensos entre los Estados Partes.

INTRODUCCIÓN

La historia de la integración es antigua en América Latina. Puede encontrarse referencia a ella desde las ideas federales y panamericanistas de varios héroes de la independencia del S. XIX, quienes en muchos casos concibieron a la integración como condición necesaria de la emancipación respecto de la metrópoli española.

La independencia no implicó la integración política de las distintas unidades preexistentes, no obstante ello la vocación por constituir una integración que dotara de fuerza y capacidades a las distintas partes persistió a lo largo de los años. Durante el S. XX, los avances en el desarrollo de los procesos de integración se verificaron, entre otras cuestiones, en la creación de varias estructuras orientadas a la integración política y económica, entre las que podemos mencionar:

- OEA: con una vocación de integración política. Cuenta con 35 países miembros.
- ALALC: con el objetivo de constituir una zona de libre comercio, está integrada por 11 países.

- ALADI: integrada por 12 países con instrumentos de integración como los acuerdos de alcance parcial y los acuerdos regionales, entre ellos los de preferencia arancelaria.

- Comunidad Andina de Naciones: integrada por 4 países. Tiene como objetivo la integración en el desarrollo. A partir de 1993 propone la constitución de una zona de libre comercio con un arancel externo común.

- MERCOSUR: nacido en 1991 e integrado por 5 países. Inicialmente concebido con un criterio basado en la superación de las barreras comerciales, ha tornado en un bloque que expresa en su misión una priorización de la agenda política, social y económica de las poblaciones.

A estas iniciativas mencionadas anteriormente, que se han caracterizado por avanzar y retroceder cíclicamente en los alcances y en la consecución de sus objetivos integracionistas, se le suman otras de creación más reciente como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC) y la Alianza del Pacífico, entre otras.

En lo que respecta específicamente al sector salud, debe destacarse la creación de un organismo de alcance panamericano, que cuenta con más de un siglo de existencia: la OPS (Organización Panamericana de la Salud).

A los fines del presente trabajo, entendemos la integración como un proceso progresivo y dinámico. La palabra integración significa acción y efecto de integrar o integrarse, constituir las partes de un todo, unirse a un grupo para formar parte de él.¹

Como todo proceso político, el proceso de integración implica por parte de sus actores, la realización de cálculos de riesgo/beneficio, la emergencia de situaciones de cooperación y solidaridad entre ellos, y la gradualidad y progresividad en el desarrollo, a fin de alcanzar un plan de acción común entre dos o más Estados en aspectos económicos, sociales, políticos, etc.

Considerando esto corresponde preguntarse **cómo se constituye el deseo o la voluntad de los Estados de pasar a formar una comunidad más amplia lo que implicaría, incluso, ceder parte de la soberanía.**

Desde una perspectiva weberiana una posible respuesta sería mediante la coacción o amenaza de uso de la fuerza. De hecho se podría decir que no se conoce que esto ocurra sin hegemonía de algún país sobre otro.²

Otra opción posible es mediante la formación de una comunidad política caracterizada por valores e intereses compartidos, a la que se llega por la presencia de escenarios que implican oportunidades y desafíos comunes para el desarrollo de las capacidades de los distintos actores y por la precondition mencionada de compartir valores (ej.: el mantenimiento de la paz, la democracia,

¹ La integración podría suponer la conexión, coherencia o algún nexo de relación entre partes, suponiendo la superación de fronteras o intensificación de conexiones físicas.

² Se observa que el proceso de integración de la Unión Europea ha sido liderado bajo la hegemonía de países que, por medio de la persuasión o por medio de incentivos, han conseguido que se sumen otros al proyecto comunitario.

etc.). La consolidación de estos valores y de una visión y misión comunes entre los actores permite el desarrollo de mecanismos de interacción y la consecución de consensos entre ellos.

Una rápida observación de los casos existentes nos permite afirmar que los procesos de integración se han iniciado por medio de acercamientos económicos y que la agenda internacional de seguridad determina la posibilidad de avanzar en ellos, pero lentamente y dependiendo del proceso. Se puede observar que la agenda también incorpora e incluye nuevos temas de las áreas sociales, culturales, jurídicas y políticas de los países.

Si nos referimos específicamente al MERCOSUR, podemos advertir que su desarrollo, tal como mencionamos anteriormente, es sumamente dinámico al no verificarse un avance lineal. De hecho, la historia del bloque se caracteriza por marchas y contramarchas en las que a menudo surgen conflictos por parte de los socios e incluso cuestionamientos a la razón de ser, la utilidad y la capacidad de la entidad regional para resolver tales conflictos.³

A fin de contextualizar nuestro análisis de las implicancias del MERCOSUR para el sector salud, mencionamos muy brevemente los hitos fundamentales que marcan la constitución y el desarrollo del proceso de integración. En primer lugar el Tratado de Asunción (firmado en 1991) para integrar a los cuatro Estados signatarios por medio de la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, del establecimiento de una Tarifa Externa Común, de la adopción de una política comercial común, de la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales y de la armonización de legislaciones en las áreas pertinentes. El otro hito constitutivo fundamental ocurrió en diciembre de 1994, con la aprobación del Protocolo de Ouro Preto,⁴ que establece la estructura institucional del MERCOSUR y lo dota de personalidad jurídica internacional.

LA SALUD DENTRO DE LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL MERCOSUR

Antes de analizar el MERCOSUR Salud debe destacarse que en sus inicios el bloque ha tenido el propósito de avanzar hacia la constitución de un Mercado Común.⁵ Esto supone que se debería constituir una unión aduanera y la posibilidad de la libre circulación de bienes, personas, servicios y capitales sin discriminación ni obstáculos estableciendo la libre circulación de los factores productivos.

³ Este proceso de integración requiere como condición necesaria contextos de estabilidad política y estabilidad a nivel internacional y de políticas macroeconómicas de los países. En tal sentido, podemos observar que a pesar de ser una de las ideas sustantivas la del arancel único, esto no se aplica en la actualidad.

⁴ Anexo 10. Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR. Protocolo de Ouro Preto. Disponible en: <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrp/ourop/ouropinp.asp>

⁵ En los años 90, cuando se crea el MERCOSUR o Mercado Común del Sur, predominaba un concepto de integración meramente económico-comercial, donde también se hablaba de avanzar en Áreas de Libre Comercio para las Américas (ALCA) o la firma de tratados de Libre Comercio (TLC).

En el ámbito institucional del MERCOSUR el sector salud tiene dos espacios específicos dedicados a la formulación de políticas y de normativas sanitarias. Se realiza a continuación un breve desarrollo referido a la estructura de órganos decisorios del bloque y la ubicación de los foros sanitarios en el marco de tales estructuras.

El MERCOSUR tiene tres órganos decisorios: la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM), El Consejo del Mercado Común (CMC) y el Grupo Mercado Común (GMC).

El CMC es el órgano de jerarquía superior a cargo de la conducción política del bloque y de la toma de decisiones para cumplir objetivos y plazos establecidos. Lo integran los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía de los Estados Partes. Se pronuncia mediante decisiones que son obligatorias para todos los países. Algunas de las funciones que tiene el órgano son: formular y promocionar políticas y acciones para conformar el mercado común; negociar y firmar acuerdos con terceros países, bloques u organismos internacionales; pronunciarse sobre propuestas que le son enviadas y crear reuniones y órganos, entre otras. En el ámbito del CMC se desarrollan las Reuniones de Ministros de Salud del bloque (RMS). Este foro integra a los máximos decisores de la política sanitaria de los Estados Partes y tiene por finalidad establecer acuerdos para el diseño, desarrollo, implementación y seguimiento de políticas sanitarias comunes en temas priorizados por los miembros del bloque. La fijación de prioridades, definida por mecanismos de consenso que requieren la unanimidad de los Estados Partes, debe operar como guía para la actuación del otro ámbito o foro dedicado a la sanidad, el Subgrupo de Trabajo Nº 11 (SGT Nº 11), dependiente del GMC.

El GMC es el órgano ejecutivo del MERCOSUR, está coordinado por los Ministerios de Relaciones Exteriores. Este órgano se pronuncia mediante resoluciones que tienen carácter obligatorio para los Estados Partes. Algunas de sus funciones son: proponer proyectos de decisión al CMC; proponer medidas y fijar programas para la liberación comercial; coordinar políticas macroeconómicas; negociar acuerdos; crear, modificar o suprimir órganos como los Subgrupos de Trabajo o las reuniones especializadas; manifestarse sobre las recomendaciones emitidas; adoptar resoluciones en materia financiera, entre otras funciones.

En el GMC se constituyen Subgrupos de Trabajo para el cumplimiento de su cometido: 1) Comunicaciones, 2) Aspectos Institucionales, 3) Reglamentos Técnicos y Evaluación de la Conformidad, 4) Asuntos Financieros, 5) Transporte, 6) Medio Ambiente, 7) Industria, 8) Agricultura, 9) Energía, 10) Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social, 11) Salud,⁶ 12) Inversiones, 13) Comercio Electrónico, 14) Seguimiento de la Coyuntura Económica y Comercial y 15) Minería.

El SGT Nº 11 es el foro sanitario técnico encargado de armonizar legislaciones y directrices, promover la cooperación técnica y coordinar acciones entre

⁶ Originariamente el tema de Salud se había incorporado dentro del Subgrupo de Trabajo Nº 3 Normas Técnicas, cubriendo los aspectos vinculados solo a los Productos para la Salud. Posteriormente en 1996, el GMC aprobó la creación del SGT Nº 11 ampliando sus áreas de competencia.

los Estados Partes referentes a la atención a la salud, bienes, servicios, materias primas y productos para la salud, ejercicio profesional, vigilancia epidemiológica y control sanitario, con la finalidad de promover y proteger la salud y la vida de las personas, y eliminar los obstáculos injustificables al comercio regional y a la atención integral y de calidad, contribuyendo de esta manera al proceso de integración.

Tanto la Reunión de Ministros de Salud como el Subgrupo de Trabajo N°11 son foros o ámbitos de carácter deliberativo que elevan sus productos (ya sean normas o acuerdos de política sanitaria) a los respectivos órganos decisorios de los que dependen, por lo cual el proceso de gestión de las iniciativas formuladas en estos foros requiere una adecuada gobernanza caracterizada por mecanismos ágiles y aceptados de vinculación entre los especialistas sanitarios que coordinan los foros con los funcionarios de los Ministerios de Relaciones Exteriores, responsables últimos de la toma de decisiones en el bloque.

En el **gráfico 1** (página 115) destacamos un organigrama general que incluye los foros técnicos y políticos antes de adentrarnos en los aspectos más relevantes de los mismos.

LA REUNIÓN DE MINISTROS DE SALUD DEL MERCOSUR Y ESTADOS ASOCIADOS

La Reunión de Ministros de Salud del MERCOSUR, creada por Dec. CMC N° 03/95, tiene como función proponer al Consejo del Mercado Común medidas tendientes a la coordinación de políticas para el MERCOSUR en materia de salud. Su objetivo es la: “Priorización conjunta de temas de políticas de salud y la armonización, hacia el futuro, de soluciones compartidas o de acciones promotoras de políticas de salud, en áreas que los Ministros consideren prioritarias”.

Como se puede observar, es un foro que actúa sobre la dimensión de la política de salud con el objeto de armonizarla y posibilitar una mayor eficacia en el trabajo conjunto para el combate y control de ciertas enfermedades o problemas de salud.

En cuanto a su modelo de organización, la RMS actúa por medio de comisiones intergubernamentales que asumen el tratamiento de temas, desde una perspectiva técnica y proponen Proyectos de Acuerdos que posteriormente son analizados y firmados por los Ministros de Salud.

Desde su creación a la actualidad, se han realizado 34 reuniones y en las mismas se han aprobado alrededor de 190 Acuerdos de Ministros. Si nos centramos en el análisis de los productos formulados, debemos comenzar por preguntarnos cuáles son los principales aspectos en los que se han centrado los Acuerdos de Ministros.

Los Acuerdos de Ministros destinados a la generación de políticas para fortalecer la vigilancia epidemiológica, desarrollar mecanismos y protocolos de actuación ante enfermedades priorizadas (dengue, influenza, etc.), representan la mayor frecuencia sobre el total de acuerdos firmados. Esta proporción está

moderándose ya que durante los primeros años de existencia del bloque la atención estaba casi exclusivamente dedicada a estas cuestiones (y a la constitución de los foros y sus procedimientos de funcionamiento, cuestión que ocupa el segundo lugar en la frecuencia de acuerdos firmados). Los acuerdos originados en las Comisiones Intergubernamentales de Políticas de Medicamentos, VIH y Control del Tabaco tienen un peso importante sobre el total. Las políticas tendientes a establecer bancos de precios de medicamentos durante la etapa inicial del bloque, las cuestiones vinculadas al combate de la falsificación, los temas de patentabilidad y, fundamentalmente, la garantía del acceso a los fármacos, son prioridades de la política sanitaria del bloque en función de lo establecido en los Acuerdos de Ministros. Lo mismo podemos decir de las políticas para favorecer el acceso a antiretrovirales y para mejorar el abordaje del tema VIH SIDA en las campañas. Otra cuestión que adquiere protagonismo en las últimas reuniones es la ampliación de derechos vinculados a las políticas de salud sexual y reproductiva. La Comisión de Control del Tabaco ha sido origen de un número importante de acuerdos vinculados a la necesidad de establecer políticas para reducir el consumo, para desarrollar estrategias de promoción de la salud y, también, para impulsar el Convenio Marco de Control del Tabaco. A estos temas que tienen una fuerte presencia desde los momentos iniciales de la gestión del bloque, debemos agregar algunos que están teniendo un protagonismo creciente como las Políticas de Donación y Trasplante (tanto en lo que refiere a la promoción como a la necesidad de gestionar bancos de tejidos), y todo lo vinculado a la implementación del Reglamento Sanitario Internacional, sancionado en el año 2005 y que marca las pautas para el control y la vigilancia sanitaria en los puntos de entrada a los países. El control de las enfermedades crónicas no transmisibles que tienen cada vez un peso mayor entre las causas de muerte y de pérdida de calidad en los años vividos por parte de las poblaciones urbanas, tiene también un papel destacado.

Por último, una cuestión a resaltar es el llamamiento que los Ministros han efectuado en acuerdos para consensuar posiciones de bloque ante determinados temas abordados por organismos internacionales de salud. Este punto tal vez sea uno de los efectos más importantes derivados de la formulación de políticas conjuntas entre los Estados Partes, por haber potenciado posiciones de los países.

En el **gráfico 2** (página 116) se reproduce porcentaje de acuerdos por tema/total de acuerdos RMS.

Respecto a la organización, la gestión y el funcionamiento de las reuniones, una de las observaciones que corresponde realizar es la tendencia que se verifica a aumentar el número de Comisiones Intergubernamentales en función de la priorización de temas que resultan comunes de los Estados Partes y Asociados. Esto se ha traducido en un aumento de los costos, la consecuente ausencia de representantes ante escenarios de restricciones presupuestarias en los países y el derivado retraso en los cumplimientos de los planes de trabajo. A fin de limitar estos impactos negativos de la multiplicidad de reuniones se están implementando exitosamente alternativas virtuales de trabajo, mediante la utilización de tecnologías de información y comunicación. A fin de contar con una visión general

de la estructura de la RMS, presentamos un cuadro con la estructura orgánica del foro. **Gráfico 3** (página 117)

El análisis de los Acuerdos y el modelo de gestión de las reuniones, nos permite afirmar que las Reuniones de Ministros de Salud brindan un marco de debate para difundir informaciones, generar consensos y propiciar la negociación conjunta para acceder a ciertos bienes públicos y meritorios regionales en salud. De hecho, han servido para desarrollar planes de acción conjunta de control de enfermedades infectocontagiosas, cuya erradicación en un país genera una externalidad positiva para otro al evitar la propagación. Tal es el caso del Plan de trabajo conjunto para el control y prevención del dengue en los Estados Partes y Asociados.

Las reuniones de Ministros de Salud del MERCOSUR también se han convertido en un ámbito apropiado para la producción de conocimiento, para incentivar la investigación y para realizar estudios de políticas comparadas. Esto ha impactado positivamente al generar un círculo virtuoso para el proceso de toma de decisiones de los Estados Partes. Los casos de dos estudios realizados en este ámbito que han sido sumamente valorados por los decisores sanitarios, el estudio comparado de las Políticas de Medicamentos y el estudio comparado de la Legislación Vinculada al Control del Tabaco, nos permiten afirmar lo antedicho.

Las Reuniones de Ministros del MERCOSUR han favorecido una dinámica de construcción de consensos entre las autoridades sanitarias, basada en los principios de equidad y solidaridad, al definir a la salud como un derecho fundamental. Es posible afirmar que, día a día, se ha consolidado todo un sistema de gobernanza internacional en salud. Indicador de esto, es la proliferación de reuniones y foros de salud internacional. En este sentido y para obtener mejores resultados, es estratégico lograr la armonización de posiciones entre nuestros países y la participación en foros internacionales con posturas MERCOSUR. Como ejemplo, el proceso de aprobación del Reglamento Sanitario Internacional (RSI) muestra la eficacia que pueden tener estas acciones. Durante la etapa previa a la adopción del texto del nuevo RSI, los representantes de los Estados Partes del MERCOSUR se esforzaron por trabajar en una posición común para llevar al Grupo de Trabajo Intergubernamental que discutía el documento. Habiéndose logrado una postura unificada, se invitó a delegados de los demás países sudamericanos a participar de la posición. El consenso en bloque de todos los países de América del Sur presentado ante el concierto de las naciones adquirió, sorpresivamente, un gran peso y el documento emitido se constituyó en referencia para varios de los temas abordados.

Una dinámica similar se siguió para la participación en foros internacionales con posiciones armonizadas de MERCOSUR, como en el Foro de Población y Desarrollo o en la Convención Marco para el Control del Tabaco, entre otras.

La Declaratoria de los Ministros de Salud del MERCOSUR sobre Salud, Innovación y Propiedad Intelectual, es otro caso exitoso, que se ha extendido al resto de los países de América del Sur. En virtud de la importancia que este tema

reviste para la salud pública, se está desarrollando actualmente una posición consensuada a nivel subregional.

Si nos referimos a las cuestiones que se deberían fortalecer y priorizar en el funcionamiento de las reuniones para obtener productos de utilidad para los Estados Partes, nos parece importante destacar que la Reunión de Ministros de Salud del MERCOSUR debería facilitar la realización de estudios subregionales sobre evaluación económica (estimaciones actualizables, monitoreo) del costo social y costo de la intervención subregional de enfermedades tales como VIH/SIDA, malaria, dengue, chagas, tuberculosis, entre otras patologías priorizadas. Es necesario estimar las brechas entre los Estados Partes, así como los costos para controlar este tipo de enfermedades; efectuar cálculos de incidencia sobre el del PBI por año, por problema de salud pública seleccionado; estimar requerimientos de conocimientos, servicios de salud (tecnologías, recursos humanos, financiamiento), y evaluar la necesidad de apoyo de otras agencias. Precisamente, la Comisión Intergubernamental de Salud y Desarrollo fue creada con el objetivo de tomar estos temas y profundizarlos.

SUBGRUPO DE TRABAJO N° 11 SALUD

El Subgrupo de Trabajo N° 11 (SGT N°11) fue creado por Resolución GMC N° 151/96 como órgano técnico de carácter deliberativo que trata la armonización de las legislaciones nacionales en materia de regulación de la salud, y la compatibilización de los procedimientos de control sanitario entre los Estados Partes.

El SGT N° 11 Salud tiene como objetivo armonizar los parámetros de los bienes, servicios y factores productivos del área de salud y propiciar normas y procedimientos comunes de control sanitario de los Estados Partes, a los fines de eliminar obstáculos técnicos al comercio y prevenir riesgos para la salud de las poblaciones, logrando así fortalecer el proceso de integración regional.

Para realizar la tarea de armonización normativa, en el marco del SGT N° 11 se emiten Proyectos de Resolución que al obtener el acuerdo de la totalidad de los Estados Partes son elevados al GMC, órgano decisorio que tiene la facultad de emitir Resoluciones cuya aplicación es de carácter obligatorio para cada uno de los países.

El SGT N° 11 Salud desarrolla sus tareas en atención a los requisitos planteados en la Pauta Negociadora consensuada por los Estados Partes. La pauta vigente, aprobada por Resolución GMC N° 13/07, indica los temas prioritarios sobre los cuales el SGT N° 11 debe avanzar en materia de armonización normativa.

La armonización normativa en el marco de este Subgrupo de Trabajo, permite promover la integración de sistemas y el trabajo coordinado de las estructuras nacionales, al unificar los requisitos necesarios para los productos, servicios y procedimientos de control sanitario efectuados por los Estados Partes. Este proceso de armonización genera previsibilidad para los distintos actores que in-

tervienen directa o indirectamente en el sector salud y tiene impactos positivos en la prevención y control de riesgos sanitarios para las poblaciones.

Un propósito fundamental que busca la armonización de las legislaciones nacionales en materia de regulación de los productos y servicios de salud, y la compatibilización de los procedimientos de control sanitario entre los Estados Partes es el reconocimiento mutuo.

El reconocimiento mutuo implica que, en virtud de la armonización de las regulaciones de salud mediante la formulación de una Resolución MERCOSUR, un producto para la salud, por ejemplo un medicamento registrado por una Agencia Nacional de uno de los Estados Partes, sea considerado y reconocido sin la formulación de requisitos adicionales por la autoridad sanitaria de otro Estado Parte. Esto genera un gran beneficio al facilitar el intercambio y la eliminación de barreras entre los países, fundamentalmente en materia de productos para la salud.

Debe destacarse una cuestión mencionada anteriormente. Los Estados Partes quedan obligados a cumplir las normativas emitidas por los órganos decisivos del MERCOSUR, las que pasan a formar parte de su ordenamiento jurídico nacional (mediante un procedimiento de incorporación pautado).

En función de la alta especialización que requiere el proceso de formulación normativa y la multiplicidad de cuestiones abordadas, el SGT N° 11 está estructurado en Comisiones, Subcomisiones y Grupos de Trabajo que tratan aspectos específicos.

En el **gráfico 4** (página 117) se presenta un organigrama general del Subgrupo de Trabajo.

Como puede observarse, el SGT N° 11 está constituido por tres comisiones, a saber:

- **Comisión de Productos para la Salud:** cuyo propósito central es la armonización de los reglamentos técnicos y procedimientos relacionados con los productos bajo el régimen de vigilancia sanitaria, en la cadena de producción hasta el consumo, tendiente a la mejoría de la calidad, la eficacia y la seguridad de los productos ofrecidos a la población, a la promoción de la salud y al gerenciamiento de los riesgos de la salud y, al mismo tiempo, la eliminación de los obstáculos injustificados al comercio regional. Los temas principales abordados por esta comisión son los siguientes: cooperación técnica, capacitación de inspectores, evaluación sistemática de la inspección MERCOSUR, tránsito en las fronteras de productos para la salud, evaluación sistemática de mecanismos de simplificación de procedimientos de control sanitario de productos de menor riesgo con miras al reconocimiento mutuo, medidas de combate a la falsificación farmacéutica y farmoquímica, sangre y hemoderivados, productos médicos, reactivos para el diagnóstico de uso “in vitro”, cosméticos y domisanitarios.

- **Comisión de Servicios de Atención de la Salud:** cuyo propósito central es, además de la armonización de los marcos regulatorios de los servicios de salud de los Estados Partes, favorecer la cooperación técnica y la integración en el ámbito del MERCOSUR, creando condiciones objetivas para que los Estados

Partes puedan ampliar el acceso de atención de la salud de la población del bloque, y asegurar su calidad y resolutiveidad. Los principales objetivos de esta comisión son: definir directrices para la habilitación y funcionamiento de los servicios de salud de los Estados Partes, considerando los diferentes niveles de atención, complejidad y cualificación de los servicios, desarrollando normas para el primer nivel de atención, la atención materno infantil, la atención de urgencias y emergencias, las redes de servicios de media y alta complejidad; armonizar sistemas de regulación y fiscalización de los servicios de salud e identificar las necesidades de conocimiento sobre los servicios de salud de los Estados Partes –estudios de sistemas de salud, marcos regulatorios comparados, etc.– tendientes a dar insumos para avanzar en el proceso de armonización normativa; desarrollar el proceso de compatibilización de las especialidades sanitarias para la libre circulación y el ejercicio profesional; armonizar metodologías de evaluación de tecnologías sanitarias.

• **Comisión de Vigilancia de la Salud:** cuyos propósitos centrales son: a) intercambiar informaciones sobre las enfermedades transmisibles y no transmisibles, así como sus factores de riesgo; b) armonizar directrices, normas y procedimientos relacionados con la vigilancia epidemiológica y al control sanitario de riesgos y agravamientos a la salud, contribuyendo de esta manera al proceso de integración regional, de forma articulada con otras instancias del MERCOSUR y otros organismos internacionales. Los temas principales abordados por esta comisión son: análisis y armonización de la lista y definición de enfermedades de notificación obligatoria para el MERCOSUR; intercambio de informaciones epidemiológicas de enfermedades priorizadas entre los Estados Partes; enfermedades y agravios no transmisibles y sus factores de riesgo; armonización de normas y procedimientos de vigilancia epidemiológica de enfermedades priorizadas; vigilancia epidemiológica y sanitaria en las zonas limítrofes; emergencias de salud pública de relevancia internacional; adecuación de las normas de vigilancia epidemiológica al nuevo Reglamento Sanitario Internacional (RSI); actualización de la lista y definición de enfermedades de notificación entre los Estados Partes; actualización de normas de vigilancia epidemiológica; definición y armonización de normas de control de calidad laboratorial de los diagnósticos referentes a enfermedades priorizadas.

Si nos adentramos en los resultados del proceso de armonización normativa, podemos observar que el SGT N°11 tiene un rol destacado y muy activo en lo que refiere a formulación de normas MERCOSUR. De las 1511 Resoluciones aprobadas por el GMC desde la creación del bloque, más del 10% han tenido su origen en el foro sanitario (esto a pesar que el subgrupo de salud fue creado cinco años después de la creación del MERCOSUR).

ARMONIZACIÓN DE NORMAS EN EL SGT N° 11

El trabajo de armonización de temas relacionados con la salud se ve reflejado en el importante número de Resoluciones aprobadas por el GMC.

Una observación inicial del proceso de armonización normativa nos muestra que en materia de Vigilancia en Salud, por tratarse de un bien público regional en salud, se ha logrado avanzar. Una externalidad positiva que ha contribuido al proceso y generado un círculo virtuoso es la aprobación y entrada en vigencia del nuevo Reglamento Sanitario Internacional. Asimismo, debe mencionarse que los esfuerzos para mejorar los sistemas de notificación y registro para la vigilancia es otro de los aspectos positivos al haber facilitado sustancialmente el intercambio de información sobre enfermedades priorizadas. Otro tema muy relevante que ha logrado ser consensuado entre los miembros del bloque es la formulación de normativa en materia de planes de acción ante emergencias de salud pública de importancia internacional.

La Comisión de Productos para la Salud ha generado más del 50% de las normas emitidas desde el SGT N° 11. Podemos afirmar que la actuación de esta comisión ha favorecido el desarrollo de procesos de mejora continua de las capacidades regulatorias de las agencias y organismos de los Estados Partes. El desarrollo de una estrategia de Farmacopea MERCOSUR, la formulación de buenas prácticas de fabricación de productos y todas las armonizaciones normativas emitidas en atención al requisito del reconocimiento mutuo es un gran avance para nuestros países al favorecer la disponibilidad y el acceso a medicamentos y productos para la salud seguros y de calidad, y operar también como un catalizador para el desarrollo del conocimiento y la investigación en la materia, insumo fundamental para promover el desarrollo de cadenas productivas en el sector.

La Comisión de Servicios de Atención de la Salud está avanzando en la armonización de los requisitos planteados a tales servicios en los Estados Partes, procurando que cuando un ciudadano transita de un país a otro, se encuentre con idénticos patrones de calidad en los servicios. La formulación de normativas para establecer buenas prácticas está avanzando satisfactoriamente, así como también los desarrollos normativos emitidos por las áreas de desarrollo y ejercicio profesional, que entre otras cuestiones se encarga de armonizar matrices de profesiones y estandarizar los requisitos de capacitación de trabajadores y profesionales de la salud para la libre circulación y ejercicio profesional intrabloque. Otra cuestión que se ha trabajado fuertemente es la relacionada con las normas para la evaluación de tecnologías sanitarias, mediante el armado de formularios comunes y guías para la evaluación y la práctica clínica que al implementarse deberían impactar positivamente en el uso racional, eficaz y eficiente de las tecnologías para la salud.

Debe destacarse que se ha planteado una dinámica constante de análisis de los sistemas de regulación comparados, mediante la observación de los procesos implementados en el marco de otros bloques como la Unión Europea, se han desarrollado permanentemente acciones de capacitación como medio para el fortalecimiento institucional y acciones de cooperación intrabloque. En lo que respecta al impacto de las normas MERCOSUR, se observan limitaciones en la práctica a la aplicación de las Resoluciones que tienden a facilitar el intercambio de productos entre los Estados Partes. Continuar mejorando la gobernanza del

proceso de formulación normativa, mediante un adecuado seguimiento de los procesos de implementación y el desarrollo, en función de ello, de los incentivos normativos que faciliten la puesta en marcha de las resoluciones es una tarea a fortalecer.

INTEGRACIÓN Y SALUD

El desarrollo institucional del MERCOSUR Salud, dota al bloque de herramientas que constituyen una oportunidad para el desarrollo de políticas. La caracterización de las estrategias utilizadas por los países para la prevención y control de enfermedades así como para la vigilancia sanitaria y el intercambio subregional de información implica la posibilidad de planificación y armonización conjunta.

Consideramos que a fin de avanzar en los procesos de *policymaking*, de armonización normativa y de optimizar los impactos de las iniciativas generadas en el marco de los foros sanitarios del bloque, se requiere que las máximas autoridades del sector generen un debate que derive en acuerdo sobre cuál es el modelo de integración en salud que se pretende. El funcionamiento de los foros sanitarios y la eficacia de las normativas por ellos emitidas está íntimamente vinculado al requisito de incorporar en la agenda de los Ministros de Salud la discusión sobre el modelo de integración pretendido.

La discusión pendiente sobre el modelo de integración, cuyo resultado debería marcar un norte para la actuación por parte de los foros sanitarios, es una tarea que implicará, al momento de realizarse, un gran esfuerzo de análisis y síntesis, fundamentalmente por las características sumamente diversas de los sistemas de salud de los Estados Partes, la diversidad registrada en sus distintos procesos de reforma, las asimetrías en términos de volumen y tamaño de los países que integran el bloque, con sus consecuentes divergencias en lo que refiere a la fijación de prioridades e intereses respecto a la actuación del bloque y los desafíos planteados por los movimientos existentes hacia la ampliación del MERCOSUR mediante la incorporación de nuevos Estados Partes.

El resultado esperado para esta discusión indispensable sobre los modelos de integración deseados es la incorporación de valores y la construcción de una comunidad de intereses que trascienda e incorpore los de cada uno de los Estados Partes.

Si nos preguntamos sobre cuáles podrían ser modelos de integración posibles para el bloque, una observación preliminar nos permite imaginar algunos ejemplos a considerar.

Dentro de los modelos posibles de integración de servicios de salud, podemos destacar la Coordinación de los Servicios de Salud en Zonas Fronterizas, suponiendo que dicho proceso se restringe en lo geográfico a las áreas de frontera. Desde esta perspectiva, la frontera deja de ser considerada como un límite entre

dos países y pasa a ser vista como un espacio de responsabilidades compartidas, de oportunidades, de sinergias para el trabajo conjunto entre dos o más países.

Este modelo de Coordinación en zonas fronterizas se puede profundizar para avanzar en mayor integración, por medio de la construcción de redes de servicio, de referencia y contrarreferencia, avanzando más allá de la simple coordinación para plantear la idea de una dirección conjunta.

Otro modelo, surge implícito de priorizar la libre circulación de personas y factores productivos, que plantea el Tratado de Asunción. Entre los factores implicados se encuentran los profesionales de la salud, lo que lleva aparejado el reconocimiento por las autoridades de los Estados miembros de los títulos profesionales expedidos en el resto de los países integrantes del bloque.

Es importante tener en cuenta que la libre circulación de personas y factores productivos plantea cierta contradicción para los sistemas sanitarios. Las políticas de Recursos Humanos de la mayoría de los países de la región están afectadas por los problemas de la distribución geográfica de los profesionales y por la distribución de la frecuencia absoluta de cada especialidad médica (o sanitaria) al interior de cada país. La preocupación de los decisores por lograr retener a los profesionales de la salud en lugares en los que se carece de los mismos es una de las principales cuestiones problemáticas. La autorregulación del mercado de profesionales de la salud no genera *per se* una distribución correlativa a las demandas, definidas por la autoridad sanitaria, de provisión de bienes y servicios sanitarios a la población. La libre circulación está fuertemente vinculada a incentivos positivos, al desarrollo económico y profesional del especialista en cuestión.

Desde una lógica de mercado, la libre circulación de los profesionales de salud, que implicaría el reconocimiento de títulos entre los Estados Partes, significaría una mejora en la distribución de los profesionales, suponiendo ciertos beneficios del mercado en la regulación de la oferta y la demanda de la fuerza de trabajo en salud. La rectoría de la autoridad sanitaria en la materia y las particularidades de los bienes públicos ponen esta visión en cuestión.

Por otro lado, el hacer hincapié en el libre tránsito de personas supone que masas de población, migrantes definitivos u ocasionales, se desplazan y ante la emergencia de problemas de salud, los sistemas sanitarios de los Estados Partes deberían satisfacer los requisitos de atención en iguales condiciones que para sus nacionales. A modo de ejemplo, la Argentina tiene una legislación sumamente generosa en materia de migraciones,⁷ no obstante son escasos los avances registrados en relación a modelos que permitan el acceso a la atención de la salud de los migrantes turistas o residentes no permanentes, en el MERCOSUR.

⁷ La Ley de Migraciones (25.871) establece el marco normativo para los extranjeros que ingresan, transitan, residen o se establecen definitiva, temporaria, o transitoriamente en Argentina. En su Art. 5º se plantea al Estado como garante de la igualdad de trato a fin de que los extranjeros puedan gozar de sus derechos y cumplir con sus obligaciones. Asimismo, el Art. 6º plantea que el Estado garantizará el acceso igualitario a los migrantes y sus familias a la protección, amparo y derechos que gozan los nacionales, en particular lo referido a servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social.

Las asimetrías de los sistemas de protección social en salud, con historias, actores y modelos de financiamiento diferentes, es lo que dificulta u obstaculiza el avance en este sentido. Está pendiente por ejemplo, entre otras cuestiones, la discusión a nivel de MERCOSUR de la posibilidad de hacer recíproca la atención frente a las Urgencias y Emergencias (ante una eventual contingencia de salud los nacionales de un país son atendidos por el Sistema de Salud de otro Estado Parte en forma gratuita). Paradójicamente se ha avanzado en el desarrollo y la implementación exitosa de un Convenio de Cooperación Sanitaria entre Argentina y Chile (que no tiene el carácter de Estado Parte del bloque).⁸

La discusión al más alto nivel político de cuál es el modelo de integración adecuado para cumplir los objetivos en materia sanitaria, posibilitará una gestión más racional, eficaz y eficiente de cada uno de los foros y comenzar a gestionar por resultados en el marco del bloque.

LOGROS

Un aspecto fundamental a verificar para tener un diagnóstico del funcionamiento del bloque en materia sanitaria es analizar los logros, obstáculos y las oportunidades de mejora a futuro que posibilitarían hacer más eficaz la gestión del RMS y el SGT N° 11 en el marco de los órganos de decisión. A continuación presentamos una breve descripción de los aspectos que al momento identificamos como positivos de la gestión de los foros.

Consideramos que los **logros más destacables de los foros sanitarios están vinculados al Modelo de Gestión**,⁹ que se ha conseguido instituir y que

⁸ La aplicación de beneficios ante casos de urgencias y emergencias entró en vigencia a partir de la firma del Convenio de Cooperación en Materia de Salud Argentina-Chile. Este instrumento dispone entre otras cuestiones que:

“...Las partes emprenderán negociaciones tendientes a alcanzar una regulación común y equitativa en materia de asistencia médica brindada por hospitales públicos en caso de urgencias y emergencias que afecten a nacionales de una Parte, que se encuentren en el territorio de la otra sin ser residentes permanentes en el mismo y no dispongan de medios económicos suficientes para sufragar los gastos derivados de la atención médica otorgada...”

“...Argentina y Chile brindarán asistencia médica en los hospitales públicos ante casos de emergencia y ante determinadas urgencias, sin que medie un reclamo previo ni posterior para obtener el cobro de las atenciones médicas prestadas, cuando se trate de nacionales de un país no residentes en forma permanente en el territorio del otro y cuando no exista posibilidad de repetir el pago contra un tercer pagador...”

Los términos urgencias y emergencias han quedado definidos como “...toda condición de salud o cuadro clínico que implique riesgo vital y/o secuela funcional grave para una persona de no mediar atención médica inmediata e impostergable...”

⁹ Por *modelo de gestión* entendemos una forma sistemática y racional para la toma de decisiones propias del Subgrupo. El Modelo de Gestión establece un orden de prioridades y crea contextos decisivos particulares. Es decir, la secuencia, ordenada y racional en la cual las decisiones deben ser formuladas y resueltas. Precizando el concepto de *modelo de gestión* podemos definirlo como: una unidad mínima que contiene los elementos de la identidad de la organización, expresa un estilo de gerencia, expresa jerarquías, expresa razón e intuición, lo formal y lo informal.

ha permitido reducir conflictos y disensos en el marco de las reuniones. En tal sentido, merecen destacarse:

- La construcción de una dinámica de trabajo conjunta entre los países, con cierta metodología para la participación.
- El desarrollo de una dinámica de negociación que resulta virtuosa.
- La participación del sector privado, con reglas de juego establecidas, lo que genera un círculo virtuoso para la negociación, ya que incorpora la perspectiva de la industria, actor fundamental que debe acatar el cumplimiento de la normativa aprobada.

Otros de los aspectos que se resaltan tienen que ver con las siguientes contribuciones de este Subgrupo:

- Que la armonización de normas ha logrado establecer criterios sanitarios brindando seguridad a los ciudadanos del MERCOSUR.
- Que se ha asegurado un mayor intercambio de información estratégica sobre los sistemas de regulación y control de los Estados Partes.
- Que se ha fomentado el avance en la simplificación de trámites de registro, por ejemplo en materia de productos cosméticos.
- Que se contribuyó a crear conceptualizaciones comunes, a establecer un lenguaje común a los cinco países por medio de la creación de glosarios.
- Que la armonización normativa en el ámbito del MERCOSUR, permite con mayor facilidad lograr el mismo objetivo al interior de los Estados al operar como catalizador para la formulación de iniciativas a nivel nacional y subnacional. Este logro es especialmente significativo en países con organización federal. Ejemplo: en Argentina hay 15 libretas sanitarias, la aprobación de una libreta sanitaria del MERCOSUR abre una puerta para la unificación de las diferentes libretas provinciales.

Logros de la Comisión de Productos para la Salud:

- La construcción de guías y regímenes comunes de inspección de establecimientos aplicando los estándares de las buenas prácticas.
- El armado de Registros de Productos Farmacéuticos y otros, con normas, procedimientos, requisitos y plazos comunes.
- La implementación de programas de capacitación conjunta de los recursos humanos.
- La armonización de políticas de fiscalización y regulación más globales y de carácter regional.
- El fortalecimiento de las Agencias de fiscalización y regulación.
- La mejora permanente de los procesos de fiscalización y registros, así como la modernización de la autoridad reguladora y fiscalizadora en materia sanitaria.
- La ampliación de los mercados y las posibilidades de mayores requerimientos para los productos para la salud.

- El diseño, desarrollo e implementación de iniciativas de carácter estratégico para el desarrollo del sector como por ejemplo la creación de un grupo altamente especializado que está elaborando una Farmacopea MERCOSUR.
- El mejor aprovechamiento de las tecnologías disponibles.
- La participación sostenida del sector privado.

Logros de la Comisión de Atención para la Salud:

- La incorporación del tema de los Servicios de la Salud en la agenda del Proceso de Integración Regional.
- El establecimiento de códigos comunes en los registros de profesionales de la salud, por ejemplo: Matriz Mínima de Datos.
- Los progresos sostenidos en la expansión de los procesos de registración de profesionales y trabajadores de la salud.
- El incentivo que representa para las jurisdicciones subnacionales contar con una norma supranacional que ordena y facilita la gestión de la información.
- El desarrollo de trabajos conjuntos con el sector educación del MERCOSUR para diseñar criterios de reconocimiento mutuo de titulaciones.
- Los avances en materia de generación de normativas sobre buenas prácticas de gestión de servicios de salud.
- La incorporación progresiva de servicios a ser regulados y normados.
- La exploración de alternativas para el desarrollo conjunto del proceso de evaluación de tecnologías.
- La creación de normas para armonizar los protocolos de evaluación económica y las solicitudes de evaluación.
- La generación de redes regionales de profesionales especialistas en evaluación de tecnologías sanitarias y el intercambio de información generado a partir de la constitución de las mismas.

Logros de la Comisión de Vigilancia:

- El seguimiento y monitoreo de los enfermedades priorizadas y los eventos de salud pública de importancia internacional.
- La creación de normas comunes para la vigilancia de la salud en forma consecuente con el Proceso de Revisión del Reglamento Sanitario Internacional.
- El desarrollo de sistemas de información para el monitoreo y la vigilancia sanitaria.
- El desarrollo de posiciones de bloque ante situaciones de controversias en la interpretación o utilización de las normas internacionales vigentes con países u organizaciones extrazona.
- El desarrollo de iniciativas para promover el control integrado de fronteras con la inclusión del sector salud.
- La implementación de iniciativas de capacitación de profesionales para la implementación del RSI y las normativas vigentes en materia de control sanitario.

PRINCIPALES OBSTÁCULOS

En paralelo a la mención de los logros registrados en la actuación de los foros sanitarios del bloque, corresponde destacar los obstáculos identificados que atentan contra la eficacia general. Entre los obstáculos o problemas identificados podemos señalar los siguientes:

- Las grandes asimetrías existentes entre los Estados Partes y las diferencias entre sus sistemas sanitarios constituye el principal problema identificado y señalado por los especialistas que actúan en los foros. Vinculado a esto se destaca la existencia de historias y contextos diferentes entre los Estados Partes, lo que impacta negativamente sobre las posibilidades y capacidades para armonizar normativas.

- La necesidad de priorizar los foros sanitarios del bloque por parte de las autoridades sanitarias nacionales. Suele ocurrir que a nivel de los ministerios y agencias sanitarias de cada uno de los Estados Partes, no se asume la actuación y los productos de los foros del bloque como una prioridad de política nacional. En paralelo se destaca que esto influye negativamente sobre la eficacia al registrarse, en algunos casos, una falta de lineamiento político explícito y claro a los profesionales de los foros respecto a los temas a armonizar y a cómo realizar tal proceso.

- La falta de continuidad y el cambio permanente de los responsables profesionales y los coordinadores de las comisiones que integran los foros sanitarios (esto dificulta las negociaciones e impide que haya acumulaciones institucionales).

- Los problemas vinculados con el modelo de gestión de las negociaciones entre los que se destacan: diferencias en el vocabulario técnico, por lo que se precisa establecer glosarios; inadecuada articulación entre ambos foros sanitarios (la RMS y el SGT N° 11); escasos avances en los trabajos desarrollados entre las reuniones ordinarias de los foros; la lentitud del proceso de diseño, desarrollo e implementación de las normas y en la conclusión satisfactoria de los temas incluidos en las agendas de los foros; las dificultades para armar comitivas ampliadas y específicas para concurrir a las reuniones, por la limitación en los recursos.

- La inadecuada articulación de los temas armonizados en el SGT N° 11 respecto a los que se trabajan en la Reunión de Ministros de Salud.

- Algunos problemas vinculados a características más estructurales del funcionamiento del bloque como ser: la reserva por parte de los países, de márgenes de maniobra políticos ante situaciones de crisis, lo que impacta reduciendo la eficacia de los acuerdos y las normas consensuadas en el bloque; la demora que frecuentemente se registra en los procesos de incorporación de las normas MERCOSUR al ordenamiento jurídico nacional de los Estados Partes.

OPORTUNIDADES DE MEJORA

Como oportunidades de mejora para superar los obstáculos señalados anteriormente, podemos destacar que en materia de perfeccionamiento organizacional o del modelo de gestión se requeriría avanzar en las siguientes cuestiones:

- Articular de una forma más apropiada las instancias técnicas con las políticas.
- Designar responsables por áreas y temas que se dediquen específicamente a los foros MERCOSUR y que puedan gestionar el trabajo regular de los temas durante todo el año.
- Incrementar la participación en los foros electrónicos y mejorar el análisis de la información que se intercambia entre los responsables de los países.

En materia de mejoramiento del proceso de armonización por medio del desarrollo de actividades de capacitación y formación permanente se requeriría avanzar en las siguientes cuestiones:

- Habilitar espacios en los que se analice y se reflexione sistemáticamente sobre los procesos de integración –y en particular en salud–, las experiencias de otros bloques y los problemas que han afrontado en materia de armonización de normas y políticas sanitarias.
- Procurar recursos económicos financieros para nivelar las capacidades institucionales de los actores involucrados en los procesos de armonización.
- Realizar acciones de capacitación que concienticen sobre la importancia de los procesos de integración para la salud pública de los países de la región MERCOSUR, tanto a los técnicos como a las autoridades sanitarias.

En síntesis se destaca que para superar los obstáculos existentes para el desarrollo más eficaz de los foros sanitarios debe hacerse hincapié en el tema de la priorización política por parte de los Estados, mediante un mayor involucramiento de las autoridades sanitarias, mediante la designación de delegaciones o comitivas que atiendan la totalidad de las cuestiones y también mediante la asignación de recursos para la capacitación que mejoren los procesos de armonización.

CONCLUSIONES

A continuación destacamos una serie de conclusiones que no pretenden ser exhaustivas, sino describir una situación actual que puede ser superada a futuro (o no) en función de los avances que se registren en el proceso de integración en salud.

- Existe una gran asimetría entre los países y sus sistemas de salud. Los Sistemas de Salud de los Estados Partes tienen diferentes características de atención, gestión y financiamiento, así como diferentes coberturas e inclusión social. Esto

opera obstaculizando las posibilidades de plantear algunas políticas comunes y de armonizar determinadas propuestas normativas.

- Es requisito indispensable que los países más grandes les brinden a los más pequeños algún tipo de mecanismo para reducir las asimetrías que caracterizan a los distintos Sistemas de Salud. Asimismo, debemos prestar atención a la disponibilidad de financiamiento por parte de las agencias internacionales para contribuir a disminuir asimetrías y fortalecer las capacidades básicas de gestión (el financiamiento de estrategias de capacitación se vislumbra como una política eficaz para ello).

- Para avanzar en el proceso de armonización es necesario poder construir un ideal común, una visión o imagen objetivo que se pretenda alcanzar en cuanto al sistema de salud y el estado de salud de la población, donde se superen los intereses de cada país y se apunte a ofrecer a los ciudadanos del MERCOSUR productos y servicios de salud con los mismos atributos independientemente del país de que se trate.

- En el actual contexto globalizado, el MERCOSUR como bloque subregional nos brinda la oportunidad de mancomunar esfuerzos para reducir riesgos y aprovechar oportunidades sanitarias, estableciendo un temario político sectorial.

- Si bien no hay un conocimiento generalizado de otros procesos de integración, aparece como virtuoso constatar cómo los mismos han impactado en el sector salud, para verificar las lecciones aprendidas y buenas prácticas que pudieran ser funcionales para el MERCOSUR sanitario.

- La noción de bienes públicos globales implica que habría pérdidas de las economías de escala a nivel nacional (y, más aún, a nivel local) para enfrentar ciertos desafíos sanitarios, (ej.: combate de ciertas epidemias de enfermedades transmisibles). No obstante, se observa que frente al recrudecimiento de un brote como el de dengue, se constatan iniciativas aisladas de ayuda de los países en forma bilateral, por lo que se requiere optimizar la gestión de planes de acción y las intervenciones como bloque regional.

- En función de la situación citada, los ámbitos de la Reunión de Ministros de Salud del MERCOSUR y las Reuniones del SGT N° 11 Salud se nos presentarían como espacios en los que todos los países pueden conseguir mayores beneficios y la mejora de la performance de sus sistemas de salud.

- Asimismo, **las Reuniones del SGT N°11 y las Reuniones de Ministros suponen un mecanismo para el intercambio, la producción eficiente y un uso equitativo regional del conocimiento como un bien público regional en salud.** Una de las funciones esenciales del MERCOSUR ha sido la provisión de información de calidad y confiable sobre la situación de salud, vigilancia sanitaria, armonización de normas y estándares, mejores prácticas basadas en la evidencia, entre otras cuestiones relevantes.

- La Reunión de Ministros de Salud del MERCOSUR debería brindar un espacio para avanzar en la construcción de la visión o imagen objetivo que se pretende alcanzar en salud del MERCOSUR. Al momento la RMS ha avanzado más sobre la dimensión de las Políticas de Salud, elaborando una priorización con-

junta de determinadas temáticas y produciendo conocimiento sobre las mismas. Resta ahora ver cómo estos planos de trabajo, estas políticas, impactan sobre la salud de la población. Para esto, se considera que el trazar planes de indicadores o metas a nivel del bloque podría permitir pasar de una gestión más burocrática a una orientada a resultados, facilitando el proceso de inclusión social. Al analizar el estado de salud de la población y en particular las principales causas de muerte, vemos coincidencias que podrían abrir un camino para el trabajo conjunto, sobre todo en lo que respecta a la promoción de estilos de vida saludables vinculados a las enfermedades no transmisibles.

- En lo que respecta al SGT N° 11, debe destacarse que este foro avanzó en el proceso de armonización normativa que ha permitido un círculo virtuoso para el intercambio de información, la creación de capacidades y conceptualizaciones comunes entre los Estados Partes. Indagar sobre los logros del proceso de armonización normativa es una tarea a desarrollar para continuar identificando problemas y oportunidades de mejora del funcionamiento del bloque. Consideramos que más allá de los efectos e impactos virtuosos citados, el proceso de armonización normativa es una condición necesaria pero no suficiente para arribar a uno de los fines más importantes de una política de integración regional: mejorar el acceso de los pueblos a los bienes y servicios sanitarios de calidad.

Creemos que continuar trabajando en el diseño y desarrollo de mejoras de estos procedimientos, en atención a una adecuada priorización política de la cuestión, se impone a fin de transformar los logros derivados de la integración regional en salud, en beneficios concretos para la calidad de vida de nuestras poblaciones.

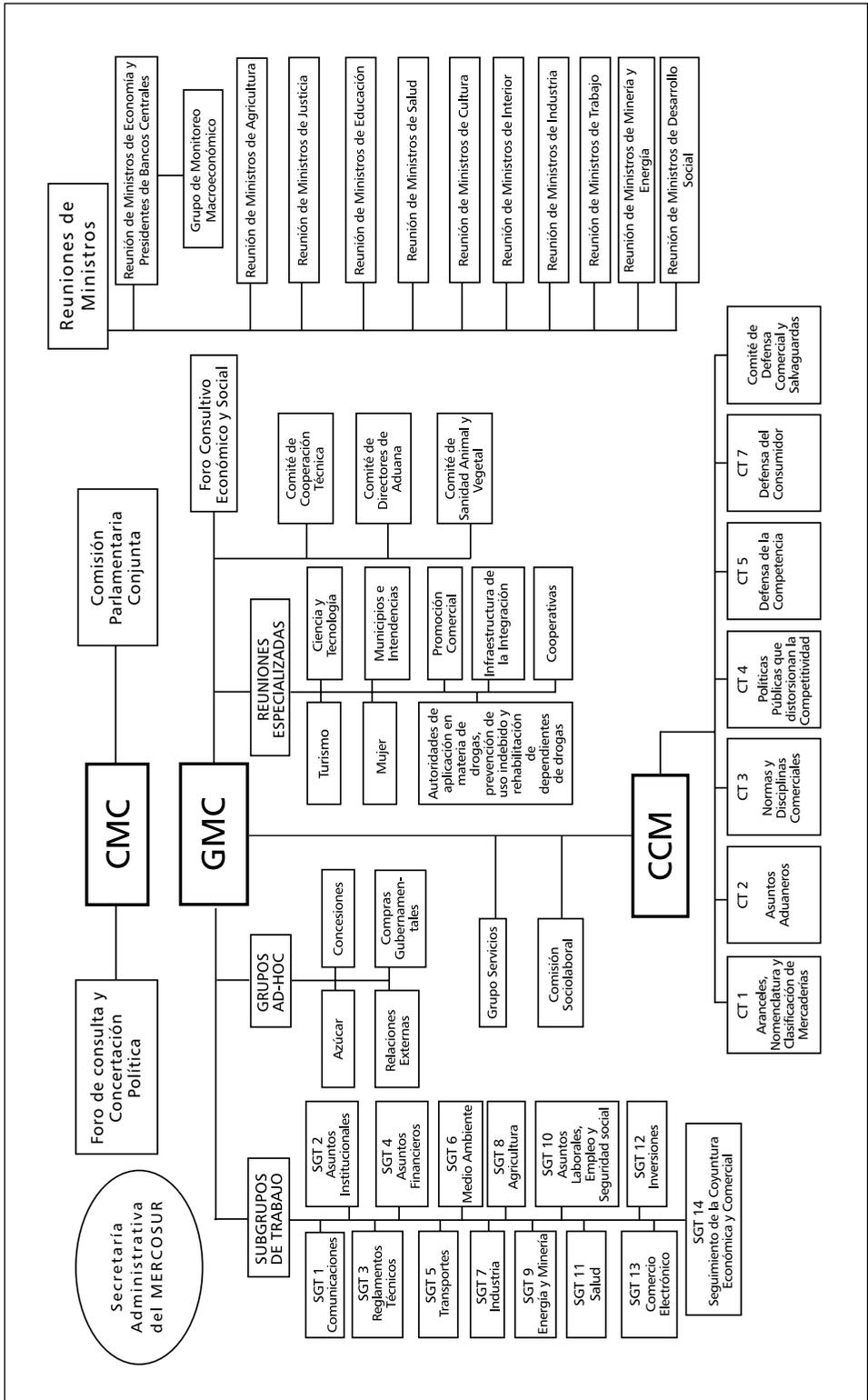


Gráfico 2

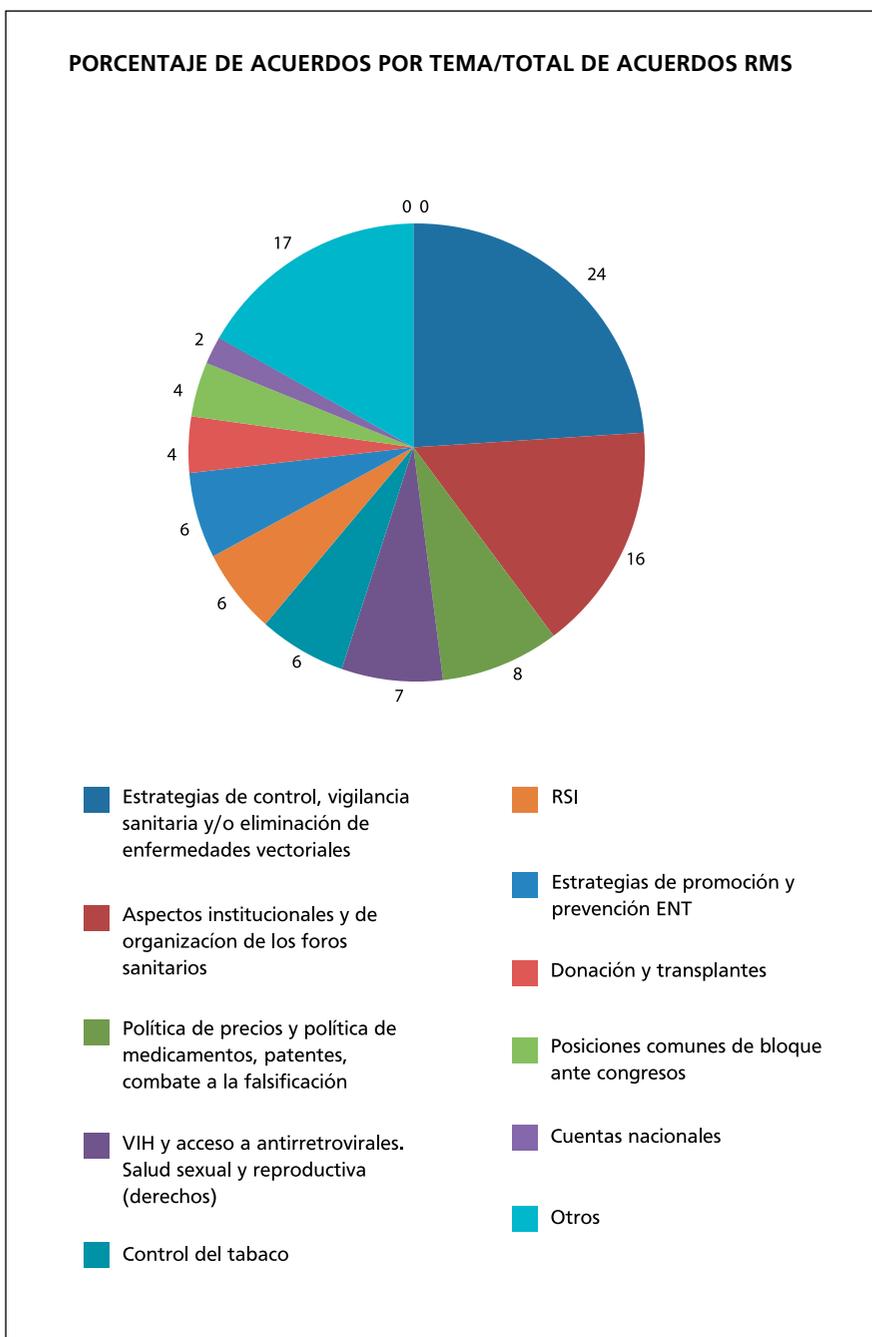
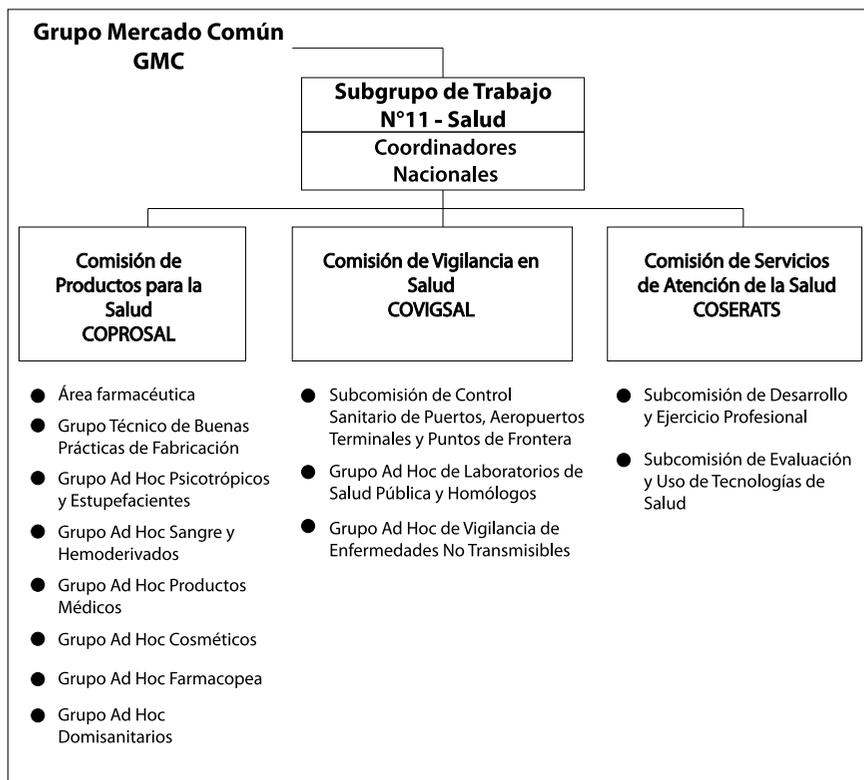


Gráfico 3



Gráfico 4



Salud Mental: avances individuales, vacíos regionales

Patricia Rizzi

Alejandro Sonis

PRESENTACIÓN

La dependencia del alcohol, la depresión y la esquizofrenia son tres problemas presentes en toda América Latina y a pesar de su prevalencia en más de la mitad de las personas que los padecen no reciben ningún tipo de tratamiento (Khon, 2005). Por otra parte, dado que estas enfermedades son consideradas no transmisibles, no existen registros de acceso público a nivel regional lo que dificulta la posible integración de políticas, particularmente en zonas de fronteras y en las áreas donde se concentran los migrantes.

En los últimos años, varios países latinoamericanos han iniciado procesos de reforma de los Sistemas de Atención de Salud Mental, activando políticas comunitarias y brindando asistencia a las personas con padecimientos sin aislarlas de su entorno saludable. La experiencia nos muestra que para implementar dichos modelos la sociedad debe ser permeable y solidaria, y debe generar espacios aptos para que todas las personas puedan desarrollarse y ser parte activa de la vida social. Necesitamos también, romper con estigmas y mitos que están fundamentados en creencias populares y en el desconocimiento del potencial de cada ser humano. Estos problemas son comunes a todos los países de la región pero aún no existen políticas ni acuerdos dentro del área de salud que promuevan registros conjuntos, colaboraciones o políticas compartidas.

BUSCANDO UNA DEFINICIÓN DE SM

Para comenzar nos gustaría detenernos un momento para analizar en términos generales qué es la Salud Mental. ¿Estamos hablando de un estado de salud, de un proceso o bien de una situación?

La Organización Mundial de la Salud define la Salud Mental como:

...un estado de bienestar en el cual el individuo es consciente de sus propias capacidades, puede afrontar las tensiones normales de la vida, puede trabajar de forma productiva y fructífera y es capaz de hacer una contribución a su comunidad.

Es una versión interesante, aunque presenta el problema de ser estática e idealista. Subyace una idea de perfección del estado de salud y no dice nada acerca de las interacciones que rodean al ser humano en el transcurso de su vida. Por otra parte, no relativiza el concepto con un sentido histórico de la salud, como si

“estar o ser saludable” tuviese los mismos parámetros en el siglo XV y en el siglo XXI. A nivel regional, los países que adhieren a las iniciativas de la Organización Panamericana de la Salud, adhieren también a su definición de Salud Mental, sin embargo, tomando como ejemplos los casos más destacables de la región –Brasil, Argentina y Chile–, vemos que solamente Argentina explicita una definición de Salud Mental en una ley general nacional.

En Chile la Salud Mental se define implícitamente a través de las políticas cuyos objetivos son:

...contribuir a que las personas, las familias y las comunidades alcancen y mantengan la mayor capacidad posible para interactuar entre sí y con el medio ambiente de modo de promover el bienestar subjetivo, el desarrollo y el uso óptimo de sus potencialidades psicológicas, cognitivas, afectivas y relacionales, el logro de sus metas individuales y colectivas en concordancia con la justicia y el bien común. (Ministerio de Salud. Gobierno de Chile, 2013)

En Brasil tampoco hay una definición específica de Salud Mental dentro de la ley general, en cambio hay un compendio de leyes que normatizan los derechos y las acciones a seguir en el marco de la desinstitucionalización iniciada a partir del Convenio de Caracas.¹

Veamos entonces la definición presentada por el Ministerio de Salud de Argentina, en la Ley Nacional 26.657 de Salud Mental:

Se reconoce a la salud mental como un proceso determinado por componentes históricos, socio-económicos, culturales, biológicos y psicológicos, cuya preservación y mejoramiento implica una dinámica de construcción social vinculada a la concreción de los derechos humanos y sociales de toda persona. (Dirección Nacional de Salud Mental y Adicciones. Ministerio de Salud de la Nación Argentina)

A diferencia de la primera definición, vemos aquí que la salud mental es un “proceso” que contempla la posibilidad de estar vinculado a la identidad de las personas con su comunidad y en correspondencia con el momento histórico en que se desarrolla la vida. Nos quedaremos con esta segunda versión de la definición de SM, entendida como un proceso dinámico y resultante también de la convergencia de factores biológicos, medioambientales, culturales y sociales.

Finalmente debemos aclarar que cuando nos referimos a la problemática de los padecimientos mentales nos referimos al conjunto de padecimientos mentales amplio que incluye desde la depresión leve hasta trastornos psiquiátricos complejos como la esquizofrenia. Las adicciones al tabaco, a las drogas y al alcohol también pueden englobarse dentro de este conjunto. Existen procesos en los cuales intervienen problemas mentales como la obesidad y la hipertensión causada por estrés, entre otros. Naturalmente podemos preguntarnos cuáles de estas

¹ Conferencia Regional para la Reestructuración de la Asistencia Psiquiátrica dentro de los Sistemas Locales de Salud. A pesar de ser una convocatoria regional, no prevé el diseño de programas regionales.

enfermedades o padecimientos son más frecuentes en el mundo y en nuestro país en particular, y cómo están organizados los Estados para enfrentarlas. Intentaremos dar respuesta a estas preguntas y esperamos colaborar con la ruptura de algunos mitos relacionados con problemas tan relevantes en nuestra comunidad.

TRILOGÍA: TRANSICIÓN EPIDEMIOLÓGICA, SISTEMAS DE SALUD Y SALUD MENTAL

¿Y por qué deberíamos ocuparnos ahora de las enfermedades mentales, cuando existieron siempre? Esta pregunta surge con frecuencia cuando empezamos a hablar de salud mental. La respuesta no es sencilla y podemos encontrar los argumentos más variados. Sin lugar a dudas, la reivindicación de los derechos humanos, la equidad y el acceso igualitario son las respuestas más contundentes, pero por esta vez vamos a nutrirnos del concepto de “Transición Epidemiológica” desarrollado por Abdel Omran en el campo de la epidemiología² a comienzos de los años 70.

La llamada Transición Epidemiológica “...es el proceso por el cual un país o región cambia el patrón de enfermedades más frecuentes y las principales causas de mortalidad en la población humana...”. Hasta el momento se reconocen cuatro etapas (Gómez-Arias, 2001): En la primera, las enfermedades más comunes causantes de muerte eran las enfermedades infecciosas, como por ejemplo la tuberculosis o la fiebre puerperal. Con el desarrollo de vacunas, antibióticos y otros métodos de prevención estas enfermedades no desaparecieron pero dejaron de ser la primera causa de muerte dando lugar a la siguiente etapa.

En la segunda etapa de la transición epidemiológica, se evidencia una gran disminución de las enfermedades más comunes en la infancia al mismo tiempo que se reduce la mortalidad materna.

La extensión de la esperanza de vida da lugar a la tercera etapa donde comienzan a evidenciarse enfermedades degenerativas, más propias de las edades avanzadas. En esta etapa aparecen los procesos crónicos y las enfermedades crónicas no transmisibles (ECNT) como la hipertensión, la diabetes, la obesidad y algunos tipos de cáncer. Vamos a destacar que en este caso, el riesgo de contraer una ECNT está formado por una combinación de factores biológicos y socio-medioambientales y a los denominados “determinantes sociales de la salud”.

La cuarta etapa evidencia la disminución de las muertes causadas por enfermedades cardiovasculares y otras ECNT, a la vez que aumenta la presencia de enfermedades asociadas a procesos mentales y otras propias de la vida longeva.

Los países desarrollados pasaron por las tres primeras etapas y avanzan en la cuarta de modo pautado, sin embargo en nuestra región podemos observar la convivencia de enfermedades infecciosas agudas (I etapa) como la tuberculosis, junto con altas tasas de mortalidad por ECNT (III etapa) y en simultáneo, el au-

² La Epidemiología es una disciplina que mide la frecuencia de las enfermedades, así como la distribución en la población según las características de las mismas.

mento sostenido de eventos relacionados con la Salud Mental (IV etapa). A este proceso lo denominamos “doble carga de enfermedad” y debemos estar atentos a dos posibles consecuencias: por un lado la situación presenta un desafío para los Sistemas de Salud, en particular los estatales, ya que deben organizar sus servicios a fin de dar respuesta a las cuatro patologías (infecciosas, materno-infantiles, crónicas y mentales) en forma eficiente y equitativa. El segundo punto a considerar es que, dada la inevitable necesidad de priorizar problemáticas, puede generarse “competencia por enfermedades” y así cada especialidad médica puja por obtener más recursos monetarios, materiales y humanos para sí, desalentando la atención del resto de enfermedades y promoviendo un modelo de atención de la salud desintegrado y por enfermedad. Como veremos, el enfoque de la Atención Primaria de la Salud busca superar estos desafíos mediante la organización de los servicios centrados en la persona y no en la enfermedad.

¿Qué es la Atención Primaria de la Salud? La APS es un conjunto de principios rectores con los cuales se organiza un sistema de salud. En la actualidad constituye el paradigma dominante en casi todos los países de la región latinoamericana. Los países miembros de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) se reunieron en 2005 y firmaron un documento llamado “La Renovación de la Atención Primaria de la Salud en las Américas”, estableciendo que la APS es:

...un enfoque amplio de la organización y operación de los sistemas de salud, que hace del derecho a alcanzar el mayor nivel de salud posible su principal objetivo, al tiempo que maximiza la equidad y la solidaridad del sistema. Un sistema de tal naturaleza se guía por los principios propios de la APS tales como dar respuesta a las necesidades de salud de la población, orientación hacia la calidad, responsabilidad y rendición de cuentas de los gobiernos, justicia social, sostenibilidad, participación e intersectorialidad. (Organización Panamericana de la Salud, 2013)

También la Organización Mundial de la Salud definió la APS como:

...asistencia sanitaria esencial accesible a todos los individuos y familias de la comunidad a través de medios aceptables para ellos, con su plena participación y a un costo asequible para la comunidad y el país. (Organización Mundial de la Salud)

Teniendo en cuenta ambas definiciones nos bastará decir que un sistema de salud organizado según APS tendrá varios niveles de atención y la derivación a cada uno de ellos dependerá de la decisión de un agente del equipo de salud en función de la complejidad del problema que tenga el consultante.³

Para simplificar diremos que existen tres niveles: el primer nivel de atención, que ampliaremos más adelante. El segundo nivel, constituido por hospitales de mediana complejidad comúnmente denominados “hospitales generales de agudos” los cuales cuentan con internación y están ubicados en forma estra-

³ Consultante: Es la persona que se acerca a un centro de salud para recibir atención, esté enferma o no. Por ejemplo, una mamá que se acerca para hacer control del embarazo, “consulta” sin estar enferma.

tégica para trabajar en red con los otros dos niveles. Por último el tercer nivel, conformado por hospitales especializados de muy alta complejidad que brindan respuestas a problemáticas poco frecuentes y cuyo tratamiento suele tener alto costo. El hospital pediátrico Prof. Dr. Juan Pedro Garrahan en Argentina, es un claro ejemplo.

Pero volvamos al Primer Nivel de Atención (PNA). Se trata del nivel de menor complejidad y aun así tiene muchísima importancia. En primer lugar estos centros muy sencillos reciben personas que consultan por primera vez y según sea la complejidad de la situación, la persona será derivada hacia los niveles superiores (Por eso también los llamamos “la puerta de entrada al sistema”). En segundo lugar, el PNA tiene capacidad para resolver las enfermedades más frecuentes que constituyen la mayoría de las consultas que llegan al centro. Por ejemplo, reciben muchas consultas por enfermedades comunes de la infancia o las asociadas a la tercera edad. En tercer lugar, estos centros realizan actividades de prevención y promoción de la salud, como atención al niño sano, atención psicológica o vacunación. Por último, en base a experiencias de otros países hemos visto que en este nivel se pueden resolver muchas consultas relacionadas con la salud mental dado que solamente entre el 5 y 6% de las patologías mentales requieren de atención compleja. Esto es muy importante puesto que a diferencia del segundo o tercer nivel, el PNA está muy cerca de la población que recibe y en consecuencia sus trabajadores⁴ conocen de cerca los problemas de la comunidad, la situación socio-cultural, económica y medioambiental en que viven las personas, esto es, conocen los “determinantes sociales de la salud” que afectan fuertemente la salud mental.

La relevancia de estos determinantes se encuadra en la estrategia de APS, destacando el enfoque de Salud y Derechos Humanos. Estos determinantes son tan importantes que la Organización Panamericana de la Salud creó la Comisión de Determinantes Sociales de la Salud que tiene por objetivo ayudar a los países a identificar los factores sociales que afectan a la salud. Esta Comisión se propone “mejorar las condiciones de vida cotidiana”, incluyendo no solo educación universal y sistemas de salud de calidad, sino también sistemas de protección social a lo largo de toda la vida, incluyendo leyes de empleo justas, promoción de asignaciones salariales dignas y la lucha contra la distribución desigual del poder, el dinero y los recursos.

Si vemos con más detenimiento, todos estos factores inciden de un modo u otro en la calidad de vida, en la salud física y, por supuesto, en la salud mental. Para citar un ejemplo observemos que Latinoamérica es la región más desigual del mundo y presenta también los peores indicadores de violencia a nivel global (OMS, 2011) junto a altos índices de homicidio, siendo ambos eventos los principales factores de riesgo para la salud de los hombres entre 15 y 30 años de edad.

⁴ Decimos trabajadores y no profesionales porque hay actores, como los agentes sanitarios o los enfermeros de oficio, que tienen un estrecho contacto con las personas que, en general, pertenecen a la misma comunidad.

Los Organismos Internacionales y los gobiernos están investigando los factores de riesgo que afectan directamente a la salud mental. La Organización Mundial de la Salud (World Health Organization), por ejemplo, realiza un seguimiento de la Carga Global de Enfermedad en el mundo. Este trabajo es una de las fuentes más importantes a la hora de tomar decisiones sobre política sanitaria ya que nos muestra de qué se enferma la gente y cuáles son las causas de muerte en todo el mundo. La última versión del estudio (Organización Mundial de la Salud, 2004), mostró que en la región de las Américas los trastornos depresivos representan la mayor carga de enfermedad seguidos por la violencia, en tercer lugar, las enfermedades del corazón y en cuarto, los desórdenes causados por el consumo de alcohol.

La Argentina, junto con Chile y Brasil pertenecen al grupo de países con alto-mediano ingreso y comparten además similitudes en el perfil sanitario. En nuestro país, se estima que la esperanza de vida al nacer es de 76 años (OMS) y entre los tres factores de riesgo para enfermar o morir prematuramente, los más frecuentes en la población adulta masculina son el consumo de tabaco, la obesidad y la presión alta. En el caso de las mujeres, se repiten los factores pero el más importante es la obesidad, seguido de presión sanguínea elevada y finalmente el tabaquismo (OMS, 2011).

Entre los jóvenes también detectamos serios problemas. El Ministerio de Salud de la Nación (MSAL) implementó una encuesta⁵ realizada a jóvenes estudiantes de escuela media, y cuando se indagó sobre el consumo de alcohol, el 34,6% de los jóvenes encuestados respondió que alguna vez en su vida se había embriagado. Un 11,7% respondió que consumió algún tipo de estupefaciente⁶ y un 31% alguna vez se sintió tan triste o desesperanzado que faltó a alguna de sus actividades habituales. Si bien los datos corresponden a una encuesta, significa que es sólo una muestra de lo que muy posiblemente esté sucediendo a nivel nacional. Resulta evidente que el consumo de alcohol y de drogas tiene efectos negativos directos sobre la salud, y debemos poner en relieve que, además, estas conductas suelen desencadenar comportamientos de alto riesgo como indiferencia frente a la protección en las relaciones sexuales o accidentes de tránsito asociados al consumo de alcohol.

Antes de pasar al siguiente punto, destacaremos la depresión por ser uno de los trastornos poblacionales más frecuente y primera causa de ausentismo laboral a nivel global. Sabemos que la mitad de las personas que han tenido un episodio depresivo, posiblemente presenten un segundo episodio y las personas que han tenido dos episodios depresivos, muy probablemente presenten un tercero. Estos datos marcan la necesidad de diseñar eficientes políticas sanitarias para prevenir la aparición del primer episodio depresivo y promover el acceso a tratamientos, a fin de disminuir los siguientes. En las próximas secciones reto-

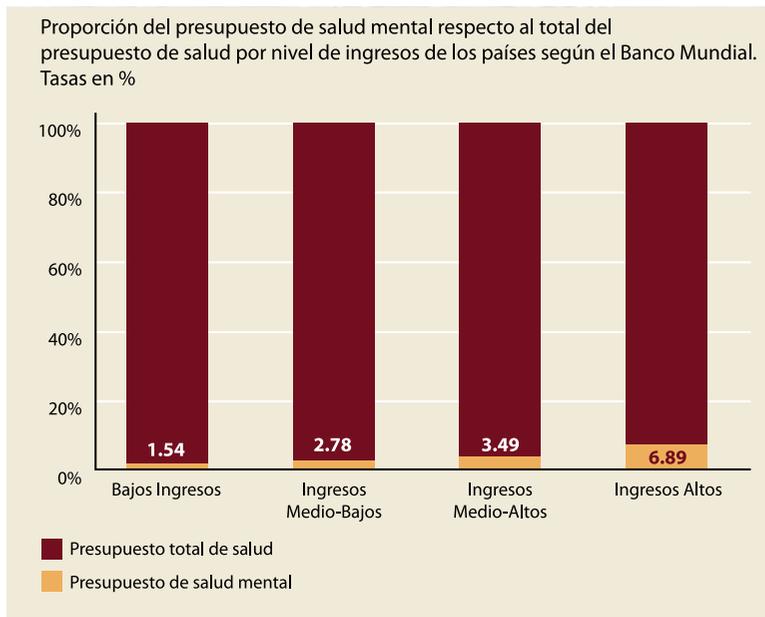
⁵ El formulario se aplicó a 1980 jóvenes de todo el país estudiantes de 1 a 3 años de la escuela media, pública y privada.

⁶ Cocaína, marihuana, paco o éxtasis.

maremos este tema para analizarlo desde un punto de vista económico. Mientras tanto estamos en condiciones de preguntarnos cuáles son los costos que tienen estas enfermedades y sobre quién o quiénes recaen.

HACIENDO ECONOMÍA ¿CUÁNTO SE GASTA EN SALUD MENTAL?

En países desarrollados, según datos de la OMS, entre el 44% y el 70% de las personas con depresión, esquizofrenia, trastornos por el consumo de alcohol, y enfermedades mentales de niños y adolescentes, no reciben tratamiento en el transcurso de un año. En los países en vías de desarrollo, la brecha puede llegar hasta el 90% para estos trastornos y la mayoría de las personas con trastornos severos no tienen ningún tipo de atención. El pago de bolsillo del paciente constituye el principal modo de financiación de la atención de salud mental en el 16,4% de los países (OMS, Invertir en Salud Mental). Aun en países donde existen planes de seguro, estos frecuentemente no cubren los tratamientos para trastornos mentales. Si analizamos todos los países del mundo, más del 40% de los países no cuenta con una política de salud mental y más del 30% no posee un programa nacional. Más del 90% no tiene una política de salud mental que incluye a niños y adolescentes. (OMS, Invertir en Salud).



Los trastornos mentales y de la conducta constituyen el 13% de la carga global de la enfermedad; sin embargo, en promedio, el presupuesto de salud mental de los países es sólo el 2% del gasto total en salud (OMS, Invertir en Salud Mental).

A pesar de la importancia de las recomendaciones de la OMS, explicando, desarrollando e insistiendo que el gasto en salud mental debería ser al menos un

10% del total en salud, el 32% de los países comprendidos en el proyecto Atlas de la OMS (2001) no contaba con un presupuesto diferenciado del gobierno. De los que informaron que contaban con uno, el 36,3% invertía menos del 1% de su presupuesto total de salud en salud mental. Si analizamos los países por sus ingresos, éstos difieren considerablemente en cuanto a la proporción destinada a salud mental dentro de sus respectivos presupuestos de salud. Los países más pobres tienen reducidos presupuestos de salud e invierten aun en menor proporción en salud mental; esto resulta de una limitación marcada de los recursos y una postergación para disminuir la pobreza.

¿QUÉ COSTOS TIENE UNA ENFERMEDAD MENTAL?

A pesar de las apariencias, los costos económicos generados por los trastornos mentales no afectan solamente a los enfermos y su familia, sino que también impactan en la sociedad y en la economía estatal. El primer problema económico que surge es el de los costos directos del tratamiento. Recordemos que muchos trastornos mentales, como la depresión, son crónicos o tienen recaídas a lo largo de la vida, lo cual genera un importante peso económico para todos los actores involucrados.

Los costos económicos indirectos surgen principalmente de la pérdida del trabajo y de la disminución de la productividad que aparentemente tienen quienes padecen trastornos mentales, sus cuidadores y sus familias. Estas pérdidas aumentan debido a la estigmatización de estas enfermedades. En contraste con la situación de otros problemas de salud, los costos indirectos de los trastornos mentales son de 3 a 6 veces más elevados –según el tipo de trastorno– que los costos directos (Greenberg *et al.*, 1993; Kind y Sorensen, 1993).

Si bien las familias soportan la mayor carga económica, también los gobiernos y la sociedad pagan un costo, ya que reducen los ingresos nacionales (por la caída en la productividad) e incrementan los gastos en pensiones no contributivas y programas de protección social. Para completar el panorama: muchos países carecen de redes de servicios integrales de salud provistos por el Estado y las familias soportan una proporción significativa de los gastos de tratamiento.

Como explicábamos anteriormente, los costos indirectos pesan más que los costos directos de tratamiento. De este modo, la lógica económica para la sociedad y los países es simple: tratar los trastornos mentales es gravoso pero dejarlos sin tratar lo es más aún y representa un lujo que muchos países no se pueden permitir. Esto es evidente, en particular en el caso de los países en vías de desarrollo como Argentina, Brasil, Uruguay y Chile. Llegamos así a una simple pero importantísima conclusión: los costos de los trastornos mentales no tratados superan los costos de los trastornos tratados.

Finalmente, si analizamos los costos sociales, estos se componen de una disminución de la calidad de vida de las personas con trastornos mentales, sus familias y cuidadores; enajenación y delitos entre la gente joven cuyos trastornos

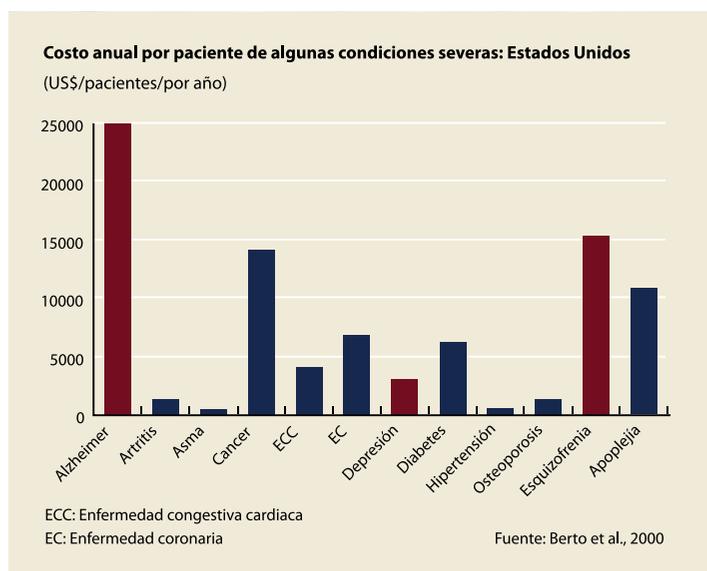
mentales infantiles no fueron tratados suficientemente y un desarrollo cognitivo deficiente en niños cuyos padres padecen dichos trastornos (OMS contexto salud mental). Las familias también soportan costos sociales, tales como la carga emocional de cuidar a los familiares discapacitados, la disminución de la calidad de vida de los cuidadores, la exclusión social, la estigmatización y la pérdida de oportunidades futuras para el desarrollo personal.

Vemos entonces que resulta complicado expresar los costos exactos de todas las enfermedades de carácter mental, ya que las estimaciones no están disponibles para todos los trastornos mentales, cuyos costos difieren según el país, sin embargo citaremos algunos de los estudios más renombrados en esta materia, publicaciones que se llevaron a cabo principalmente en los EE.UU.

En la Unión Europea el costo de los problemas de salud mental fue estimado entre el 3% y el 4% del Producto Nacional Bruto (PNB) (OIT, 2000). De este porcentaje los costos de atención llegaban a un promedio del 2% del PNB. En los Estados Unidos fueron responsables del 2,5% del (PNB) (Rice *et al.*, 1990) y a precios de hoy serían nada menos que 345 mil millones de dólares aproximadamente.

En Rice *et al.*, arribaron a la conclusión de que los costos indirectos son parejos o mayores que los costos directos para todos los sectores de salud mental. Los gastos por trastornos mentales y el abuso de sustancias llegaron a los US\$ 85.300 millones en 1997, a saber: más del 85% por la enfermedad mental y el resto por el abuso de sustancias (Mark *et al.*, 2000).

Otro tema muy importante a tener en cuenta es cómo la sociedad subestima el costo de las enfermedades mentales. Según un estudio comparativo del año 1996 llevado a cabo por el NHS de Inglaterra (Servicio Nacional de Salud), la carga de las enfermedades generales mostró costos de atención relativos y absolutos mucho más altos en las psicosis y neurosis frente a otras enfermedades como la diabetes, el cáncer de mama, la hipertensión e incluso a la isquemia cardíaca.



Como mencionábamos en la sección anterior, la depresión representa la primera causa de ausentismo laboral y este es otro costo indirecto que acarrea los problemas de salud mental. En muchos países desarrollados, el ausentismo por esta causa va del 35% al 45% y es un costo que no solo afecta al enfermo, sino también a sus familias, a la empresa en la cual trabaja y al Estado, ya que la productividad disminuye. En los EE.UU. se ha imputado a la enfermedad mental un 59% de los costos económicos por pérdida de la productividad derivados de lesiones o enfermedades, seguido por el abuso de alcohol, 34% (Rouse, 1995) y se estima que de 5 a 6 millones de trabajadores entre las edades de 16 a 54 años pierden, no buscan, o no pueden encontrar empleo como consecuencia de la enfermedad mental. Lamentablemente no hemos encontrado estudios de este tipo para nuestra región, pero a saber por los indicadores de prevalencia de estas enfermedades, podemos suponer, al menos que estamos en el mismo camino.

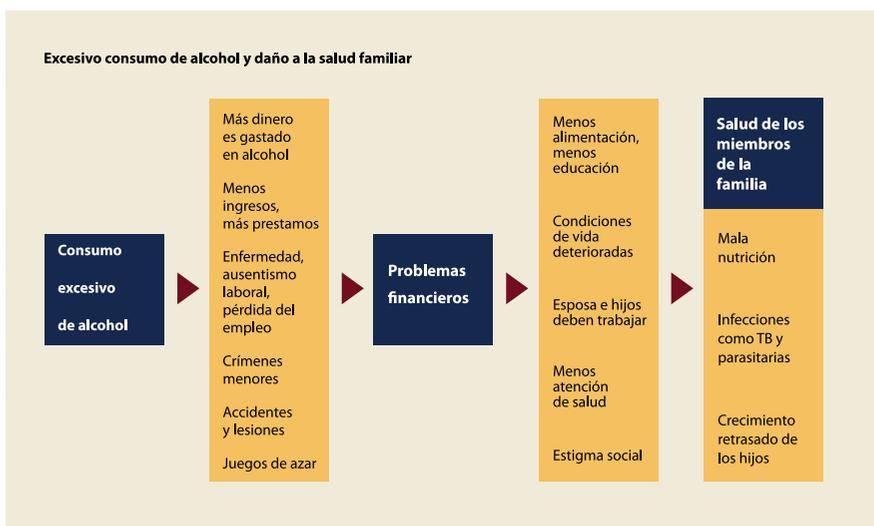
Retomando los Determinantes Sociales de la Salud, al revisar el impacto de los trastornos mentales según los estratos sociales, vemos que no afecta de forma uniforme a todos los sectores. Lamentablemente los sectores menos pudientes tienen una mayor carga de vulnerabilidad para dichos trastornos mentales, además de un mayor gasto proporcionado de bolsillo. Por otra parte, los trastornos mentales generan costos por concepto de tratamientos de largo alcance y de productividad perdida factores que influyen considerablemente en la situación de pobreza. Existe evidencia científica de que la depresión prevalece de 1,5 a 2 veces más entre las personas de bajos ingresos de la población, corroborando la hipótesis de los DSS de que la pobreza puede constituir un factor de riesgo importante de los trastornos mentales y viceversa.

EL ABUSO DE SUSTANCIAS TIENE COSTOS EXTRAS...

Casi 100 millones de personas en el mundo están diagnosticadas como afectadas por un trastorno causado por el alcohol o por el consumo de drogas (OMS, 2005). El abuso de alcohol y otras sustancias continúa siendo uno de los problemas más serios de la salud pública en países desarrollados y en desarrollo. En América Latina el alcohol fue el factor de riesgo más importante en la carga global de enfermedades del año 2000 (OMS, 2002). La mayor parte de la carga económica del abuso de alcohol es soportada por las familias de los consumidores, por los Estados a través de sus instituciones y por los propios consumidores.

Como apreciamos en el gráfico, las adicciones y el abuso de sustancias afectan el desarrollo del capital humano y social, creando no sólo costos económicos para la sociedad –incluso para el sistema de salud– sino también un costo social en términos de lesiones, violencia y crimen, sin olvidar que del mismo modo afectan el bienestar de futuras generaciones.

Para cerrar esta sección queremos destacar el carácter regresivo que tienen los trastornos mentales en los sectores más carenciados. Como ya dijimos, las enfermedades mentales, y dentro de ellas las adicciones, generan grandes costos no



sólo a quien las padece sino a todos los actores de una sociedad, incluyendo al propio Estado. Estas razones nos invitan a dimensionar el problema real asociado a la enfermedad, convocando a la mayor cantidad de actores posibles.

¿BUENOS VECINOS? ARGENTINA, BRASIL Y CHILE EN PERSPECTIVA

La Argentina es un país federal, formado por 23 provincias más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El sistema de salud es extremadamente complejo por ser descentralizado y fragmentado al mismo tiempo. La descentralización implica que cada provincia puede sancionar sus propias leyes de salud así como priorizar programas y planes provinciales. Esto representa un problema desde el punto de vista organizacional porque las líneas de cuidado priorizadas por el Gobierno Nacional pueden y suelen superponerse con los Programas Provinciales. Es fragmentado porque intervienen más de 200 Obras Sociales, Seguros Privados y Seguros Públicos, superponiendo los financiamientos en los tres niveles. Una característica peculiar de Argentina es que los usuarios pueden utilizar los tres sistemas en simultáneo, con lo cual no solo se superpone el financiamiento, sino también el gasto global. Como resultado podemos ver que Argentina tiene uno de los mayores gastos per cápita en salud de la Región (Argentina 8,1%, Chile 7,5%) (OPS, 2011) aunque esto no se vea reflejado de tal manera en sus indicadores.

A pesar de que las provincias sancionan sus propias leyes, el Ministerio de Salud Nacional realiza grandes esfuerzos para asegurar un nivel básico de atención igualitaria, equitativa y accesible a toda la población argentina. Para ello la autoridad central dicta leyes y busca que los gobiernos subnacionales se adhieran y las implementen. El proceso de modificación del sistema de atención en Salud Mental comenzó en 2001 cuando se sancionó la Ley Nacional 25.421 (Centro de Documentación e Información, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2013) titulada Programa de Asistencia Primaria de Salud Mental, que establece lineamientos generales para poner la atención de Salud Mental bajo el paradigma

de la APS, y priorizar la atención desde el PNA como sucede con el resto de las acciones sanitarias. Pasaron casi diez años hasta que se dictó la siguiente ley del área de Salud Mental.⁷ A fines de 2010 se sancionó la Ley Nacional de Salud Mental Nº 26.657 bajo la órbita de la Dirección Nacional de Salud Mental y Adicciones (DNSMyA) y tres años después, en mayo de 2013, se publicó la reglamentación. A diferencia de la Ley 25.421, la nueva norma es de cumplimiento obligatorio en todo el territorio nacional. Sus lineamientos básicos tienden a eliminar los sistemas de encierro y aislamiento, promoviendo los derechos de las personas que sufren padecimientos, como el derecho a la intimidad, a mantener vínculos familiares y afectivos, a la no discriminación, a la autonomía personal, a vivir en comunidad, etc. La elaboración de esta ley es el resultado de un arduo proceso de debates, y aunque tardía respecto a las elaboradas en algunas provincias, responde al principio de la recuperación de las personas en ejercicio de los derechos básicos del ser humano, la necesidad de desinstitutionalizar a los pacientes toda vez que sea posible y la ruptura de los estigmas sociales asociados a los trastornos mentales.

A pesar de los reconocidos beneficios de trabajar la salud mental en forma comunitaria, la incorporación a la Atención Primaria continúa siendo un camino difícil de recorrer. La DNSMyA tomó como base el estado de situación en 2001, cuando el país contaba con 54 instituciones públicas con internación crónica y aproximadamente 21 mil personas internadas, de las cuales 7000 estaban en instituciones y 7000 en hospitales monovalentes. Recién para el año 2010 se pudo observar una reducción del 50% en las camas monovalentes. Actualmente, el 89% de las camas que quedaron corresponde a instituciones monovalentes, mientras que 3,9% son comunitarias y solamente el 7,1% corresponde a camas polivalentes (camas destinadas a múltiples patologías que, por lo general, son instituciones no manicomiales). Esto sucede porque en el año 2010 solo 9 provincias no tenían instituciones de tipo manicomial, lo que sugiere la necesidad de seguir abordando el tema desde el Ministerio de Salud de la Nación, explorando y evaluando los resultados de las instituciones comunitarias que vayan reemplazando al hospital monovalente. Queda pendiente un estudio que permita analizar la situación general del estado de salud incluyendo al sector privado y a las obras sociales.

En cuanto a la DNSMyA, las líneas de trabajo priorizadas son el tratamiento y la prevención del consumo excesivo de alcohol, un fuerte trabajo para la prevención y atención del intento de suicidio al que recientemente se sumó la

⁷ Como mencionábamos al inicio, Argentina atraviesa por un proceso de doble carga de enfermedad. Durante la primera década del 2000 invirtió muchos recursos en un modelo general centrado en la salud Materno Infantil. El programa más importante es el Plan Nacer (ahora Plan Sumar) implementado desde el año 2003 y desarrollado para dar respuesta a los graves problemas nutricionales y altas tasas de mortalidad materno infantil detectadas durante la crisis de 2002. Luego de una década continua de mejora de estos indicadores, el Ministerio de Salud Nacional, en colaboración con los provinciales, encontró la oportunidad para diversificar las acciones de salud pública dándole impulso al control de las ECNT y priorizar algunos trastornos mentales dentro de las políticas orientadas a la Salud Mental en general.

prevención del consumo de drogas. Las políticas anti-tabaquismo se encuentran, contrariamente, en el área de enfermedades crónicas, y más allá de los esfuerzos que puedan hacer ambas direcciones para integrarse, su impedimento es un alerta para quienes entendemos que la separación entre SM y salud física es una construcción y no una realidad.

Por último, debemos decir que a pesar de que las leyes de salud explicitan la protección de todas las personas que se encuentran en territorio nacional, y que Argentina es un país poblado desde sus orígenes por inmigrantes, no contamos con programas específicos sobre salud mental en inmigrantes, como tampoco para la prevención, detección y tratamiento de la depresión en la población en general.

Chile, en cambio, ha hecho grandes progresos en estos sentidos, con un estudio específico sobre la salud mental de los inmigrantes y el programa de diagnóstico y tratamiento de la depresión. Antes de referirnos a ellos debemos decir que este país representa una pequeña porción del continente, extendido sobre la costa del Océano Pacífico y cuenta con una población algo superior a los 16.6 millones de habitantes. La Organización Mundial de la Salud (OMS, 2011) estima que la esperanza de vida al nacer en Chile es de 79 años, siendo una de las más altas de la región donde la media representa 76 años y a nivel global 70. La distribución de años de vida perdidos por enfermedades muestra que el 71% de dicha pérdida se debe a enfermedades no transmisibles (OMS, 2011) y dentro de este grupo la depresión ocupa el segundo lugar, siendo la principal causa de discapacidad por una enfermedad mental (Ministerio de Salud, Chile, 2011). Según datos publicados por el Ministerio de Salud el sector cuenta con 10,3 médicos y 1,4 enfermeras por cada 10.000 habitantes, y ambos valores están por debajo de los promedios regionales. Los principales factores de riesgo de la población adulta se concentran en la presión alta, el consumo de tabaco, obesidad, y en todos los casos los valores son superiores a los observados en la región. El tabaquismo representa, junto con el consumo de alcohol, dos problemas priorizados por el Ministerio de Salud. Todos los factores de riesgo mencionados aquí están fuertemente relacionados con la salud mental y la literatura demuestra, además, que existe una importante co-morbilidad entre ellos y también en relación a los trastornos de la ansiedad y la depresión.

Para trabajar sobre estas enfermedades, el Ministerio de Salud tiene un área de Salud Mental, dentro de la Subsecretaría de Salud Pública. El plan de SM se fundamenta en la idea de que la misma depende de las condiciones en que viven las personas, el medioambiente, la situación social y económica, las relaciones interpersonales y algunos factores biológicos. Eso se debe a la promoción de “mejores condiciones psicosociales a lo largo de la vida, principalmente en el ámbito de la familia, la escuela y el trabajo” (Ministerio de Salud de Chile).

La promoción de la salud mental se busca mediante el acceso a tratamientos en forma oportuna, a fin de minimizar los efectos nocivos de la falta de ella. El cuidado de la SM se realiza en forma intersectorial, asumiendo que la población

presenta un nivel de estrés crónico, causado por las peculiaridades de la vida cotidiana, las presiones económicas y la incertidumbre de la vida diaria. Estas acciones intersectoriales cubren la promoción, la prevención y la detección temprana, el tratamiento y la rehabilitación logran reinserciones exitosas.

El Plan diseñado por el Ministerio de Salud de Chile prioriza 6 áreas: Alcohol y Drogas, Esquizofrenia, Rehabilitación, Violencia, Salud Mental Infanto-Adolescente y Calidad en SM. Al mismo tiempo cuenta con siete programas de salud mental: Trastorno hipercinético de la atención, Depresión, Alcohol y Drogas, Promoción y Prevención, Violencia, Esquizofrenia y Alzheimer. El trabajo está organizado con la dinámica de redes de servicios, principalmente poniendo a disposición de las personas atención cercana al domicilio aún en zonas rurales. La estructura se organiza bajo el paradigma APS, por niveles de atención en función de la complejidad de las patologías. Cabe destacar que a partir de la resolución que establece la estrategia de atención, está prohibida la creación de nuevos institutos de internación psiquiátrica y que los cuatro ya existentes se incorporan a la RED redefiniendo su rol como unidades de atención psiquiátrica con atención ambulatoria, hospital de día, emergencias y servicios de mediana estadía. Para planificar la oferta de servicios, el Ministerio de Salud de Chile estimó la demanda en cada una de las patologías y a partir de allí se establecieron los requerimientos institucionales (RR.HH., medicamentos, presupuestos, infraestructura, etc.) para poder dar respuesta a la demanda estimada.

Recientemente, el Ministerio realizó el estudio “Salud Mental de los Inmigrantes”, que se inserta dentro del área “Salud del Inmigrante”. Se trata de un grupo asesor cuyo objetivo es mejorar las condiciones de vida de inmigrantes en situación de riesgo, así como participar en comisiones interministeriales e internacionales sobre políticas migratorias y sanitarias, y el impacto de las propuestas en la salud de la población. Desde este equipo de trabajo se ha realizado un estudio de Salud Mental de inmigrantes (Ministerio de Salud. Gobierno de Chile. 2008), donde se constata que los mayores flujos migratorios de los últimos años provienen de Perú y Argentina. Los adolescentes son los grupos de mayor vulnerabilidad, debido a que atraviesan una doble crisis de identidad, esto es, no solo la crisis propia del paso de la vida juvenil a la adulta, sino también la crisis provocada por la nueva posición social. El estudio se propone establecer un diagnóstico de base en una población para el futuro diseño de políticas que faciliten la transición de la población migrante, en particular de estos grupos juveniles y grupos de alto riesgo como mujeres embarazadas y niños. Más allá de los resultados del estudio, la revisión bibliográfica dejó evidencia de la escasez de estudios referidos al tema en los países de América del Sur. Y una vez más resulta curioso y destacable, si reflexionamos sobre la constitución de nuestros países, que en la mayoría de ellos –convertidos en naciones a través de las luchas por la independencia– el origen de las clases dominantes, en general, fuera migratorio. Quizás hemos naturalizado el proceso migratorio y necesitamos descubrir las consecuencias que trae para los individuos que migran, para los vínculos que quedan y para los grupos receptores de la migración.

El Programa de Diagnóstico y Tratamiento de la Depresión está vigente desde 2001 y ha incrementado los tratamientos en forma continua. Debido a la alta frecuencia de casos que se fueron observando en el tiempo, durante este año se dispuso la cobertura del 100% de tratamientos tanto en el sector público como privado, pasando a formar parte de las Garantías Explícitas en Salud.⁸ El programa dispone de guías clínicas, manual de APS para intervenciones grupales y estudios de evaluación, además de un registro epidemiológico de la situación.

Brasil es el tercer caso que presentamos y no está exento de migraciones. Este gigante de América del Sur está dividido en 26 estados, 1 distrito federal y 5565 municipios (Argentina posee aproximadamente 2100). El sector público de salud, denominado Sistema Único de Salud (SUS) es de cobertura universal y co-existe con un sistema privado compuesto de empresas médicas y compañías de seguros de salud. Más del 60% de la población es atendida exclusivamente en el sistema público.

Contrariamente al caso chileno, Brasil tiene por delante el desafío de velar por la salud de casi 200 millones de personas. Ocupa el 47 % del total de la superficie de Sudamérica, es el quinto país más poblado del mundo y actualmente la sexta economía más grande. Sin embargo, es el país más desigual en la región y con mayor desigualdad social del mundo. No obstante, debido a las altas tasas de crecimiento de la última década, ha logrado alcanzar mínimos históricos de desigualdad social para el año 2012 (IPEA, Instituto Brasileño de Investigación Económica Aplicada).

Brasil demuestra que una determinada la política nacional, incluso en un gran país federal con numerosos estados autónomos, puede tener un impacto significativo en la mayor parte de las regiones. La historia que nos interesa comienza en los años 60 cuando se llevó a cabo un proceso de institucionalización bajo la dictadura militar. En este periodo el Ministerio Nacional de Salud impulsó la creación de hospitales psiquiátricos, casi en su totalidad de carácter privado, con la visión de que las personas con trastornos mentales debían ser excluidas de la sociedad. Así se construyeron 313 con más de 85.000 camas (Políticas, planes y programas de salud mental de la Organización Mundial de la Salud, 2005).

A principios de los años 80, con el retorno de la democracia se denunciaron de forma masiva violaciones de los derechos humanos en varios hospitales psiquiátricos, por lo que algunos estados comenzaron a reformar la atención de la salud mental mejorando el tratamiento y las condiciones de las personas en los hospitales psiquiátricos y estableciendo centros de tratamiento psicosocial para la atención comunitaria de las personas con trastornos mentales graves. Cabe destacar que en esta etapa se realizaron experiencias locales de cuidados comunitarios y de participación de agrupaciones de usuarios y familiares.

⁸ Las Garantías Explícitas en Salud (GES) constituyen un conjunto de Beneficios garantizados por la Ley para personas afiliadas al FONASA y a las ISAPRES. Superintendencia de Salud. Gobierno de Chile.

A principios de los 90, con la vista enfocada en la reforma psiquiátrica de Italia y la Declaración de Caracas, se desarrollaron nuevas políticas en Salud Mental que produjeron un redireccionamiento hacia la atención en la comunidad y la integración social. En este proceso el Ministerio Nacional de Salud incorporó diversas estrategias como:

- cambio de mecanismos financieros para las intervenciones en salud mental de acuerdo con el nuevo Sistema Unificado de Salud;
- creación de una Junta de Coordinadores Estatales de Salud Mental para poner en marcha el nuevo modelo de servicios de salud mental;
- dictado de múltiples conferencias sobre la salud mental, involucrando a todos los actores clave de la sociedad (Salud, Trabajo, Economía, Organizaciones de sociedad civil, etc.);
- asesoramiento al parlamento con vistas a cambiar la legislación sobre salud mental, creándose una ley nacional de salud mental;
- conformación de redes comunitarias de atención, con énfasis en los aspectos culturales y en la participación de la población.

Estas estrategias han permitido en 10 años disminuir el número de camas en los hospitales psiquiátricos del país en un 30%, de suerte que en 2001 totalizaron algo más de 52.000. Asimismo se han creado 295 centros comunitarios de tratamiento psicosocial y se han instalado camas de psiquiatría en hospitales generales, casas de medio camino y diferentes tipos de programas de rehabilitación psicosocial, incluyendo algunas empresas sociales. La nueva ley nacional de salud mental que fue finalmente aprobada en el 2002 después de 12 años de discusiones en el Parlamento, logró que Brasil sea uno de los pioneros de la atención de la salud mental en Latinoamérica y demostró cómo se puede articular correctamente el gobierno federal y los gobiernos estatales. Sin quitar el mérito a todo el trabajo realizado, en ausencia de políticas regionales, la mirada sigue siendo hacia el interior del país, aun cuando también persista la experiencia de recibir grandes flujos migratorios.⁹

LO QUE QUEDA...

Hemos visto la evolución del concepto de Salud Mental, su concepción actual y la necesidad imperiosa de comprender el proceso por el cual una persona se considera “sana”, de modo tal que “salud mental” es un concepto inseparable del proceso de la salud como un todo. El retorno hacia el paradigma de APS, ahora extensivo a la salud mental, puede ser prometedor en la ampliación del acceso, y en base a la experiencia sabemos que los trastornos mentales que requieren de especialistas y procesos complejos de atención, son minoría. También nos acercamos al costo social y económico que generan estas enfermedades pero sin posibilidad de comparar resultados entre países. Por último, vimos que dentro del

⁹ Recordemos que Brasil tuvo grandes afluentes de origen japonés, judío e italiano.

área de salud los países aún no han explorado las posibilidades de llevar trabajos conjuntos en cuanto a registros, investigaciones y bases de datos. En ausencia de estos instrumentos no es posible diseñar políticas, pero vale la pena destacar los factores comunes en la región que pueden abrir una ventana de oportunidad para el trabajo conjunto. Ellos son: similares patrones, en la conformación de nuestras naciones marcada por afluentes migratorios y constante migración intraregional, que facilitaría estudios de Salud Mental en áreas de inmigrantes; la doble carga de enfermedad presente en los países de ingreso medio-alto; la desigualdad persistente en la región; los procesos de desinstitucionalización e implementación de la estrategia de atención primaria y los diferentes niveles de avances desde donde se pueden obtener valiosas lecciones aprendidas; y el patrón común de las enfermedades mentales más prevalentes en toda la región... Todos estos factores comunes nos convocan no solo a compartir experiencias de reformas sino fundamentalmente a diseñar sistemas de registros regionales sobre carga de enfermedad y capacidad resolutive.

BIBLIOGRAFÍA

- BERTO, P. *et al.* (2000) "Depression: Cost-of-illness studies in the international literature: A review", en *The Journal of Mental Health Policy and Economics*, 3: 3-10
- Centro de Documentación e Información, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (marzo 2013) *Infoleg*. Obtenido de www.infoleg.gov.ar
- Dirección de Salud Mental. Ministerio de Salud de la Nación (2010) *Estimación de la población afectada de 15 años y más por trastornos mentales y del comportamiento en Argentina*. Buenos Aires
- Dirección Nacional de Salud Mental y Adicciones. Ministerio de Salud de la Nación Argentina (s.f.) Dirección de Salud Mental. Recuperado en marzo de 2013, de <http://www.msal.gov.ar/saludmental/>
- GÓMEZ-ARIAS, R. D. (2001) "La transición en Epidemiología y Salud Pública. ¿Explicación o condena?", en *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, Medellín. 19(02), 57-74
- HARWOOD, H. (2000) "Updating estimates of the economic costs of alcohol abuse in the United States: Estimates, update methods, and data". Report prepared by the Lewin Group for the National Institutes on Alcohol Abuse and Alcoholism, december
- KOHN, Robert *et al.* (2005) "Los trastornos mentales en América Latina y el Caribe: Asunto prioritario de Salud Pública", en *Revista Panamericana de Salud Pública*, 229-40.
- LINETZKY, B. E. (2007) [www.scielo.org.ar http://www.scielo.org.ar/pdf/aap/v109n2/v109n2a04.pdf](http://www.scielo.org.ar/pdf/aap/v109n2/v109n2a04.pdf)
- MARK, T. *et al.* (2000) "Spending on mental health and substance abuse treatment, 1987-1997", en *Health Affairs*, July/August

- Ministerio de Salud de la Nación (2011) *Segunda encuesta nacional de factores de riesgo para enfermedades no transmisibles*. Dirección de Promoción de la Salud y Control de Enfermedades No Transmisibles, Buenos Aires
- Ministerio de Salud. Gobierno de Chile (2013) Ministerio de Salud, Protección de la Salud. Salud Mental. Obtenido de http://www.minsal.cl/portal/url/page/minsalcl/g_proteccion/g_salud_mental/saludinmigrantespresentacion.html
- (2008) “Diagnóstico y factibilidad global para implementación de políticas globales de Salud Mental para inmigrantes de la zona norte de la Región Metropolitana”. Obtenido de <http://www.minsal.gob.cl/portal/url/item/71e4f2dd2b608460e04001011f01239d.pdf>
- NHS Executive. Department of Health. United Kingdom (1996) *Burdens of disease: a discussion document*. London
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2000) *Mental Health in the Workplace* (Phyllis, G.; Liimatainen, M. R.), Ginebra.
- Organización Mundial de la Salud (OMS) (2002) “Fortalecimiento de la Salud Mental”. Resolución del Consejo Ejecutivo de la OMS, Ginebra, EB109. R8
- (2003) *El contexto de la Salud Mental* (Conjunto de Guías sobre Servicios y Políticas de Salud Mental)
- (2004) *Invertir en Salud Mental*
- Organización Panamericana de la Salud. PAHO (2013) Obtenido de http://new.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=3176&Itemid=3536&lang=es
- PATEL, A.; KNAPP, M. (1997) “The cost of mental health”: Report to the Health Education Authority. Working paper, Centre for Economics of Mental Health, Institute of Psychiatry, London
- RICE, D. *et al.* (1990) “The Economic Costs of Alcohol and Drug Abuse and Mental Illness”, Publication N° (ADM) 90-1694, Alcohol, Drug Abuse and Mental Health Administration, Rockville.
- ROUSE, B. A. (ed.) (1995) “Substance Abuse and Mental Health Statistics Sourcebook”. (DHHS Publication N° SMA 95-3064). U.S. Department of Health and Human Service
- World Health Organization (2004 Updated) *The Global Burden of Disease*. Switzerland, Geneva: World Health Organization 2008.
- (n.d.) “Determinantes Sociales de la Salud”. Organización Mundial de la Salud. Retrieved 2013, from http://www.who.int/social_determinants/thecommission/final-report/closethegap_how/es/index.html
- (n.d.) www.who.org. Retrieved Marzo 2013, from http://www.who.int/healthinfo/global_burden_disease/2004_report_update/en/index.html

Abordando los Determinantes Sociales de la Salud en UNASUR

Paulo Marchiori Buss

Catalina Góngora Torres

Sebastián Tobar

Los Ministros de Salud que componen el Consejo de Salud Suramericano entienden que existen brechas que determinan los resultados en salud entre sus países y al interior de los mismos, marcadas por las diferencias entre grupos poblacionales y entre géneros. Por eso en el Plan Quinquenal de UNASUR Salud,¹ una de las líneas de acción priorizadas es la Promoción de la Salud y Acción sobre los Determinantes Sociales.

El Informe de la Comisión de Determinantes de la Salud de la OMS,² concluyó que “no será fácil encontrar soluciones si se las busca solo dentro del sistema de atención de la salud”. En tal sentido, propone que uno de los problemas centrales en el ámbito de la salud es poner énfasis en las desigualdades evitables y por lo tanto, en la promoción de la equidad social, económica y sanitaria, situando el tema como una **cuestión de justicia social**.

Las recomendaciones de la Comisión de Determinantes de la Salud de la OMS, así como de la Conferencia Mundial sobre Determinantes de la Salud³ de Río de Janeiro, Brasil, plantean el abordaje de las condiciones socioeconómicas, culturales y ambientales de una sociedad, en relación con las condiciones de trabajo de sus miembros, vivienda, saneamiento, ambiente de trabajo, servicios de salud y educación, incluyendo también la trama de redes sociales y comunitarias. Estos aspectos influyen los estilos de vida, ya que las decisiones relativas, por ejemplo, al hábito de fumar, practicar deporte, hábitos alimenticios y otros están también condicionados por aquellos.

Como señala Buss, P. (2012)⁴ “la pobreza y las inequidades sociales continúan siendo las principales causas de los problemas de salud de nuestra región, o la causa de las causas, como se denominan los determinantes sociales”.

Buena parte de la población en la región de Suramérica se enferma por la inequidad: su deficiente acceso a una alimentación adecuada, al empleo justo, así como a los servicios básicos de educación, al abastecimiento de agua y sanea-

¹ Ver: http://www.isags-unasul.org/documentos_interna.asp?lang=3&idPai=2393&idArea=6

² Informe final, ver: http://www.who.int/social_determinants/thecommission/finalreport/es/index.html

³ Ver: http://www.who.int/sdhconference/declaration/Rio_political_declaration_Spanish.pdf

⁴ Marchiori Buss, P. “La salud en el desarrollo sustentable” en *Revista Argentina de Salud Pública*. Vol. 3, Nº 13, diciembre del 2012. pp. 36-38. Buenos Aires. Argentina. Publicación trimestral del Ministerio de Salud de la Nación. ISSN 1852 - 8724 | ISSN 1853-810X

miento, y a la vivienda adecuada, brechas vinculadas a la condición de género y discriminación cruzada por razones de color, raza, origen étnico, edad y localización geográfica. Asimismo, los estilos de vida también son los responsables de buena parte de la carga de enfermedad.

Nuestra región suramericana enfrenta un proceso de modernización incompleta⁵ con un modelo de desarrollo, producción y consumo inequitativo, con alto nivel de concentración, que excluye a millones de personas que tienen un acceso marginal a la alimentación y a los servicios básicos.

“El modelo de desarrollo suramericano se ha concentrado en promover el pilar económico, y no siempre ha estado articulado con el social y ambiental que intenta promover el desarrollo sostenible, siendo además de inequitativo, ecológicamente perjudicial”.⁶

Frente a este modelo de desarrollo, la creación de UNASUR promueve un proceso de cooperación/integración entre nuestros países en los campos económico, social y sanitario de carácter solidario, que mediante el Plan Quinquenal 2010-2015 plantea un círculo virtuoso para abordar los desafíos de salud de la región y el abordaje de sus determinantes.

Los países de la región se caracterizan por tener un perfil epidemiológico en el que se presenta una doble carga de enfermedad. Por un lado, debemos responder a las enfermedades transmisibles, cuya incidencia se ha acentuado por el cambio climático, las nuevas formas de explotación de los recursos naturales y la dinámica urbanizadora, generando la reaparición de la fiebre amarilla, el recrudecimiento del dengue, las leishmaniasis y otras enfermedades emergentes. Por otro lado, las enfermedades no transmisibles constituyen la principal causa de muerte en la actualidad, con un aumento sostenido de su prevalencia en las últimas décadas. Esta incidencia se ve fuertemente afectada por el auge de los procesos de urbanización que se han desarrollado en Latinoamérica desde los años setenta, lo que ha llevado a una concentración de la población en las urbes aumentando la carga de las enfermedades no transmisibles debido a un mayor consumo de tabaco, alcohol, sedentarismo, mala alimentación, aumento de estrés y repercusiones mentales, entre otras.⁷

En este contexto, los países de Suramérica han adoptado diferentes estrategias para el abordaje de los Determinantes Sociales de la Salud, algunas de las cuales documentamos con el objetivo de analizar los retos que representa para

⁵ El concepto de “modernización incompleta” fue acuñado por el geógrafo brasileño Milton Santos, es utilizado al referirse a los conflictos suscitados por la posición de la tierra, la deforestación, el grave deterioro o la escasez de recursos naturales e hídricos, la utilización de agroquímicos y otros productos nocivos para los trabajadores y la cadena alimentaria, además de la fragilidad en materia de mecanismos eficaces de gestión ambiental y un marco regulador que refleje el valor del medio ambiente en las decisiones económicas. Ver Santos, Milton (1994:15) *El retorno al territorio* y Marchiori Buss, P. *ibid*.

⁶ Fundación Largo Caballero, ed. (2010) *Hacia un cambio de modelo productivo*.

⁷ “Urban poverty from understanding to action” en *Environment and Urbanization*, Introduction: Vol. 7, N.º. 2, octubre 1995

el Consejo de Salud Suramericano la construcción de un discurso común en esta materia.

En el escenario argentino,⁸ ya se han dado importantes pasos para abordar los Determinantes de la Salud como políticas públicas. El Consejo Coordinador de Políticas Sociales es el organismo de la Jefatura de Gabinete que coordina una correcta y eficaz administración de los recursos del Estado destinados a la política social. Se trata de un espacio articulador de planificación y coordinación de la política social nacional para mejorar la gestión de gobierno, propiciando un abordaje intersectorial e integral de las políticas sociales.

En el año 2007, la Presidencia de la República Argentina creó la Secretaría de Determinantes y Relaciones Sanitarias,⁹ dentro del Ministerio de Salud con las siguientes competencias:

- Diseño e implementación de políticas y programas en coordinación con las áreas del Ministerio de Salud destinadas a reducir la incidencia de los DSS.
- Elaboración de actividades de difusión, divulgación y promoción.
- Realización de actividades participativas a nivel local, conjuntamente, a fin de minimizar el impacto negativo de los DSS que operan sobre la población a través del Programa Nacional de Municipios y Comunidades Saludables.
- Fomento de la participación de actores intersectoriales e interjurisdiccionales, a fin de evaluar los resultados socio-ambientales de las intervenciones sanitarias del Ministerio de Salud destinadas a reducir los DSS.

La misma Presidencia ha propiciado una política de asignación universal por hijo y por embarazo que consiste en un seguro social que otorga a los ciudadanos desempleados, trabajadores del mercado informal o aquellos que ganan menos del salario mínimo, vital y móvil, los mismos derechos que los ciudadanos que se encuentran dentro del sistema de seguridad social, implicando el pago del salario familiar. Se cobra por cada hijo menor de 18 años y, a partir de 2011, se ha incluido a las mujeres embarazadas desde el tercer mes de embarazo.

La Secretaría ha considerado que solo se podrán desarrollar políticas de Estado sobre los DSS si las mismas se construyen con todos los actores y sectores a partir de la estrategia de Atención Primaria de la Salud, promoviendo la gestión participativa en salud y apuntando a garantizar la universalidad de la cobertura, para superar la actual segmentación y fragmentación del sistema.

Resulta imprescindible la formación de recursos humanos con un enfoque de DSS, que nos permita atender los problemas y necesidades de la población. Se viene trabajando para generar un círculo virtuoso entre el Sector Educativo y el Sector Salud, propiciando agendas de trabajo conjunto y también por medio de la

⁸ Bustos Villar, E. y Tobar, S. "¿Cómo abordar los Determinantes de la Salud en Argentina?" en *Reseñas y debates*. Año 6, Nº 53, abril 2010. pp. 7-10. Buenos Aires.

⁹ La mencionada unidad organizativa, con nivel de Secretaría de Estado ha sido creada por el Decreto Nº 1343 de fecha 4 de octubre del 2007.

formación de equipos de salud comunitaria, con la formación tanto de médicos como de agentes comunitarios de salud.

Se plantea el abordaje de los DSS a través del espacio local, promoviendo el desarrollo de municipios y espacios saludables como estrategia para actuar en la construcción de hábitos de vida y en la prevención y construcción de ambientes sostenibles.

Brasil creó en 2006 la Comisión Nacional de Determinantes Sociales de la Salud –CNDSS–,¹⁰ que persigue como objetivos: 1) generar información y conocimiento sobre los Determinantes Sociales de la Salud de Brasil; 2) contribuir para la formulación de políticas que promuevan la equidad en salud, y 3) movilizar diferentes instancias de gobierno y de la sociedad civil sobre este tema. Para concretar estos objetivos se ha invitado a especialistas y personalidades de la vida social, económica, cultural y científica de Brasil nominados por el Ministerio de Salud. El trabajo de la Comisión se basa en la concepción de la “salud como un bien público” a ser construido con la participación solidaria de todos los sectores de la sociedad brasilera y que tiene su principal expresión con el mandato constitucional: “La Salud es un derecho de todos y deber del Estado...”. La CNDSS desarrolla una serie de proyectos con redes de instituciones colaboradoras y a su vez tiene un Grupo de Trabajo integrado por representantes de diversos niveles de la Administración Pública, garantizando el trabajo intersectorial.

En Bolivia la política sanitaria SAFCI incorporó las demandas de la población, su sentir y necesidades en la construcción conjunta y consensuada del abordaje de los principales determinantes para que la población pueda “vivir bien”.¹¹ El enfoque refleja la forma de pensar y hacer salud, y además las concepciones sociales enriquecidas por las características culturales del país.

Se ha venido desarrollando una política basada en la interculturalidad destinada a sus 36 pueblos originarios, con grandes desigualdades en relación a los Determinantes Sociales. El Programa “Bolivia Digna” plantea la erradicación de la pobreza y la inequidad con el fin de lograr un patrón equitativo de distribución y redistribución del ingreso, riqueza y oportunidades. El Estado Plurinacional de Bolivia ha impulsado un Modelo de Salud Comunitaria Intercultural, que busca que la persona, la familia y la comunidad tengan una atención de salud, no solo sobre la base de la enfermedad, sino a partir de su relación con su entorno. El Modelo propicia que el derecho a la salud se ejerza como un derecho social que el Estado garantiza. Trabaja a partir de equipos de salud, promoviendo la movili-

¹⁰ Ver: http://cmdss2011.org/site/wp-content/uploads/2011/07/relatorio_cndss.pdf

¹¹ “Vivir bien” se vincula al acceso a las condiciones básicas de vida como territorios, servicios básicos seguros, viviendas adecuadas, alimentación sana, acceso a servicios de salud y educación, y condiciones laborales y medio ambientales sanas y seguras, en el marco de un concepto de desarrollo en equilibrio con la salud de la naturaleza y la tierra. “Vivir bien” es tratarnos bien para ser saludables. “Lineamientos estratégicos del buen trato”. Ministerio de Salud y Deportes. Dirección General de Promoción de la Salud. www.sns.gob.bo

zación social y la participación basadas en la interculturalidad e intersectorialidad. Asimismo, han planteado un programa llamado “Bono Juana Azurduy” que opera como una transferencia condicionada, en efectivo, que busca contribuir a que exista disminución de la mortalidad materno infantil y de la desnutrición crónica en niños menores de dos años en todos los municipios del país.

El Estado Plurinacional de Bolivia ha planteado además la revisión de indicadores del módulo de información básica del Sistema Nacional de Información en Salud (SNIS) y, en consenso con el componente Nacional de Estructura, Demografía y Determinantes en Salud también de SNIS, la revisión de la carpeta familiar¹² con énfasis en el abordaje de las principales determinantes.

En Chile,¹³ inicialmente la presentación del informe de la Comisión de Determinantes de la Salud de la OMS tuvo un fuerte impacto. De hecho, la mencionada Comisión contó con la participación del ex Presidente Lagos. Esto generó la producción de una serie de documentos y evidencias sobre la inequidad en salud, comenzando un proceso de construcción de una “Nueva Agenda Social desde la Mirada de los Determinantes Sociales”.¹⁴ Desde el Ministerio de Salud Pública de Chile se han propiciado programas de desarrollo temprano saludable y un programa para asegurar los derechos de la niñez a través del sistema de protección social “Chile Crece Contigo”.¹⁵ Asimismo, se han implementado acciones, destacando la necesidad de mejorar las condiciones de empleo y de trabajo, especialmente para los grupos de trabajadores con mayor desprotección social, y se ha iniciado la revisión de los programas de salud desde la perspectiva de equidad y Determinantes Sociales de la Salud, fortaleciendo las estrategias poblacionales que promuevan cambios en las conductas de riesgos no saludables y generando iniciativas conjuntas con los diferentes sectores del gobierno para fortalecer las políticas públicas integradas.

Recientemente el Ministerio de Salud ha publicado las “Orientaciones para la Planificación y Programación en Red 2013” donde se hace referencia a la integración de acciones del sector salud con las acciones del intersector, tendientes a la mejora de la situación de salud de la población.¹⁶ El punto 2.2. menciona los enfoques en los que se basa la Planificación de la Red de Atención de Salud Pública y el de los Determinantes de la Salud, de la Equidad en Salud, de la Equidad de Género, Interculturalidad y participación social. El documento postula

¹² La Carpeta Familiar es un instrumento de captación de información que resulta un registro primario para el seguimiento de la salud familiar, coadyuva en la identificación de los determinantes de la salud, factores de riesgo, causas de morbilidad y mortalidad de la población.

¹³ En Chile el retorno a la democracia, generó la articulación de cuatro programas sociales cuyo objetivo era el bienestar social y plantearon la acción conjunta de todos los sectores de gobierno y de todas las redes nacionales, regionales y municipales y/o locales de intervención social.

¹⁴ Construyendo la nueva Agenda Social era una iniciativa impulsada por la OPS/OMS el Ministerio de Salud de Chile y FLACSO Chile, en colaboración con un conjunto de profesionales, expertos e instituciones académicos.

¹⁵ <http://www.crececontigo.gob.cl/>

¹⁶ Ver <http://www.minsal.gob.cl/portal/url/item/cd34d7da59bfd48e0400101650154ea.pdf>

una serie de metas vinculadas al trabajo sobre los determinantes de los estilos de vidas saludables, en relación a las Enfermedades Crónicas No Transmisibles y sus factores de riesgo.

Colombia ha promovido diversas acciones bajo el abordaje de los Determinantes Sociales de la Salud. Cuenta con programas de transferencia condicionada como “Familias en Acción”, una red de seguimiento de la oferta social del Estado para poblaciones vulnerables denominada UNIDOS, y programas intersectoriales de atención integral, como “de 0 a Siempre”. En este último se articulan los esfuerzos del Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Cultura y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, para brindar servicios de atención integral a niños de 0 a 5 años. Esta inversión en capital humano se ha considerado necesaria en un escenario en el que 1 de cada 10 niños presenta bajo peso al nacer, 1 de cada 5 no tiene el esquema completo de vacunación y el 13,2% presenta desnutrición crónica.¹⁷

La política de atención integral pretende que los niños cuenten con esquema de vacunación, asistan a las consultas de crecimiento y desarrollo requeridas según la edad, tengan acceso a una valoración y seguimiento nutricional, a servicios generales de salud, a programas de educación inicial de calidad, con registros civiles, que sean escuchados y construyan su identidad en un marco de diversidad, y que a su vez, desde la gestación, su familia participe en programas de crianza y formación. Esta política ha sido construida bajo diversos lineamientos técnicos comprendidos en el abordaje de Determinantes Sociales de la Salud, como la perspectiva diferencial, generación de espacios incluyentes participativos y constructores de ciudadanía, así como contextos que promueven los derechos para evitar la exposición a situaciones de riesgo o vulnerabilidad. Como meta, Colombia ha establecido, atender 5.132.760 niños y niñas siendo a la fecha 1.200.000 los beneficiados con estas acciones.

Por otra parte, en Colombia, el 19,5% de las adolescentes han estado alguna vez embarazadas.¹⁸ Para enfrentar este fenómeno, Colombia cuenta con una Comisión Nacional Intersectorial para la Promoción y Garantía de Derechos Sexuales y Reproductivos, la cual enmarca el tema en una institucionalidad multisectorial que sugiere una reflexión de las diversas condiciones sociales y económicas que influyen de manera diferencial en la problemática. Además, este país cuenta con el documento de lineamientos de políticas sociales y económicas (CONPES N° 147, 2012) que desarrolla una estrategia intersectorial para la prevención del embarazo en la adolescencia y la promoción de proyectos de vida para los niños, niñas, adolescentes y jóvenes de edades entre 6 y 19 años. Esta estrategia abarca el embarazo adolescente bajo la óptica de los Determinantes Sociales de la Salud, comprendiendo de manera multidimensional e intersectorial el embarazo en adolescente, no solo desde una perspectiva de salud y de educación

¹⁷ Cifras del Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia, 2011.

¹⁸ Profamilia (2010). Encuesta Nacional de Demografía y Salud

sexual, sino comprendiendo su complejidad y promoviendo proyectos de vida saludables y empoderadores de los y las adolescentes.

Desde 2006, el Gobierno de Ecuador viene desarrollando una serie de acciones para comprender los determinantes estructurales de las desigualdades de la salud, comprendidas en el “Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2012”. Este instrumento sirve como marco para el desarrollo de políticas sectoriales e intersectoriales que promueven la salud y articulan las políticas públicas con la inversión pública. Los lineamientos que cobijan al plan son la intersectorialidad, la multidisciplinariedad y la transversalidad de enfoques: género, derechos e interculturalidad.

Con esta estrategia Ecuador ha aumentado los montos de inversión en educación en 22 puntos porcentuales para el bachillerato para indígenas (de 24.3% a 44,2%) y en 14 para afroecuatorianos (de 46,9% a 58.5%), duplicó el número de personas dedicadas al servicio doméstico afiliadas a la seguridad social, y ha duplicado entre 2008 y 2011 la inversión por habitante en salud, construyendo indicadores para realizar un seguimiento de los determinantes estructurales de las desigualdades en salud.

Paraguay durante la Presidencia de Lugo propició la Política Pública para la Calidad de Vida y Salud con Equidad¹⁹ basada en los principios de universalidad, integralidad, equidad y participación social. La política tomó como eje la promoción de la salud a través de la modificación de estilos de vida y ambientes saludables, con participación comunitaria. Algunos de los programas que se han impulsado son: Escuelas Promotoras de Salud, Vivienda Saludable, Mercados Saludables y Municipios Saludables. También, una Política Nacional de Salud Indígena²⁰ que plantea el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones originarias respetando la interculturalidad.

Para trabajar con la intersectorialidad, el Gobierno de Lugo había impulsado el Gabinete Social integrado por 16 instituciones entre las cuales estaban salud, educación, justicia, trabajo y agricultura, entre otros, cuyos objetivos eran: la reducción de la pobreza, la reforma agraria integral, el fortalecimiento y consolidación del sistema de salud pública y la reorientación de las políticas educativas.

Uruguay es un caso interesante en relación con los determinantes, ya que tienen un conjunto de políticas que abordan los determinantes sociales y ambientales. Su modelo de gestión plantea la articulación de todos los sectores, desarrollando una importante reforma económica, fiscal, laboral, previsional y, de la mano de la misma, una reforma sanitaria, apuntando a ampliar la protección social en salud para todos los uruguayos. El análisis de este tipo de experiencias

¹⁹ Ver la Estrategia de Cooperación en Salud. PWR OPS/OMS. http://www.who.int/countryfocus/cooperation_strategy/ccsbrief_par_es.pdf

²⁰ Ver Introducción a la Política Nacional de Salud Indígena. <http://www.msps.gov.py>

plantea que estos abordajes son posibles donde la división de las responsabilidades referentes a la salud o a los principales determinantes es relativamente lineal. En entornos de formulación de políticas más complejos, donde la responsabilidad por la salud o por los principales determinantes es más difusa, las regulaciones que tienen repercusiones sobre los determinantes de la salud pueden ser contradictorias, o bien estar dirigidas a diferentes entidades territoriales, dificultando la implementación de una intervención intersectorial en el plano nacional.²¹

Uruguay, por medio del Consejo Nacional de Políticas Sociales elaboró un repertorio de las políticas sociales procurando mayor coordinación intersectorial, así como un monitoreo y seguimiento de las mismas en todo el país.²² Asimismo, en la Reforma del Sistema Nacional Integrado de Salud se plantea reducir el financiamiento de bolsillo del gasto en salud, como un elemento fuertemente regresivo y que profundiza la inequidad en salud. Es de destacar que la reforma generó un impacto significativo en la reducción del índice de Gini, de casi 0.05.²³

Para fomentar la participación en la formulación y aplicación de políticas, se diseñó la Junta nacional de Salud, con la participación de representantes de usuarios del sistema de salud, trabajadores de la salud, representantes del Banco de Previsión Social (BPS), representantes del Ministerio de Salud Pública y del Ministerio de Economía y Finanzas del Uruguay, así como representantes de los prestadores de salud (IAMC'S y ASSE).

Con miras a seguir reorientando el sector salud para reducir las inequidades sanitarias, se creó "Uruguay Crece Contigo"²⁴ que recoge las experiencias de dos programas que han sido muy exitosos: "Chile Crece Contigo" a nivel internacional y "Canelones Crece Contigo" a nivel nacional. El Programa está destinado a la primera infancia, entendiendo que en este período se sientan las bases de todo el desarrollo posterior del individuo. Mientras que en los primeros dos años de edad se constituye una parte importante del desarrollo intelectual, emocional, físico, inmunológico y social, entre los dos y los cinco años se establecen los pilares del aprendizaje posterior, de la educación formal y de las competencias sociales.

La República Bolivariana de Venezuela incorporó en su Constitución de 1999 el reconocimiento de la salud como un derecho social e integral, garantizando el derecho a la salud y a un nivel digno de bienestar, sobre los principios de gratuidad, universalidad, integralidad, equidad, integración social y solidaridad.

Se planteó el Modelo de Gobierno Bolivariano a partir de diferentes formas de organización social como los Consejos Comunales, y Comités de Salud, Mesas

²¹ Ver World Health Organization, Public Health Agency of Canadá 2008. "Equidad en Salud a través de la Acción Intersectorial: Un análisis de Estudio de casos en 18 países".

²² Ver http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/10294/1/balancedecps_uruguay2009.pdf- Repertorio de Políticas Sociales - http://observatoriosocial.mides.gub.uy/mides/portalMides/portalMides/Documentos/documento_mides_250.pdf

²³ Ver http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/15379/3/innova.front/tendencia_clara_y_permanente

²⁴ <http://www.crececontigo.opp.gub.uy/>

Técnicas de Agua, etc. Ha implementado las Misiones Sociales,²⁵ estrategias orientadas a garantizar derechos fundamentales a la población venezolana, con énfasis en los sectores más excluidos en las que se establece una meta de impacto en la población en un tiempo determinado, estableciendo las tácticas posibles, sin limitaciones burocráticas para su cumplimiento.

Luego de hacer un breve mapeo de las iniciativas de los Estados Miembro de UNASUR para abordar los DSS corresponde preguntarse ¿qué podemos hacer desde UNASUR para abordar los determinantes de la salud?

El intercambio de éxitos y fracasos de las múltiples estrategias de enfrentamiento de los DSS en los diversos países de UNASUR es un desafío capaz de generar un círculo virtuoso que contribuya a que todos los países perfeccionen y alimenten el proceso de formulación e implementación de políticas sociales, económicas y sanitarias en curso, con el sentido de afianzar la búsqueda de la equidad.

La necesidad de una respuesta multisectorial es evidente. El reto desde UNASUR es dual: por un lado, promover desde nuestros ministerios de salud una agenda intersectorial capaz de comprender los problemas de manera integral para alcanzar planeación y acciones multisectoriales y articuladas para reducir la inequidad; por otro, alcanzar un discurso regional común, que comprenda y unifique todas las experiencias particulares.

La ambigüedad sobre el abordaje de los determinantes sociales refuerza la ausencia de acción. Algunos países de la región entienden que abordar estos determinantes es tener políticas y programas para reducir la inequidad sin articulación entre unos y otros. Este es el caso de las políticas de género o, incluso, las acciones para aumentar el acceso a los servicios de salud, cada uno desde su sector contribuye brindando mayores oportunidades a las personas marginadas. Por el contrario, cuando se discute sobre los Determinantes Sociales de la Salud, nos referimos únicamente a las experiencias positivas en el abordaje integral y multisectorial de fenómenos sociales que afectan la salud de las personas, es el caso de las agendas o comisiones intersectoriales o políticas que integran una planeación, acción y seguimiento coordinado de diferentes instancias. La pregunta que surge es ¿cómo focalizar estas acciones integrales? ¿cuáles son las áreas o los grupos poblacionales que deben ser priorizados para reducir la inequidad? Estos son algunos de los retos por enfrentar.

Sin embargo, no puede desconocerse que existe una conciencia presente en el interior del Consejo de Salud Suramericano por resaltar y retomar el tema en los escenarios de debate internacional. Para lograr una acción integral es ne-

²⁵ Las Misiones Bolivarianas son los nombres dados por Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela a una serie de Programas Sociales. Cada sector tiene una Misión con un nombre. El nombre de Misiones surge luego de diciembre de 1998, cuando el Presidente Hugo Chávez Frías gana las elecciones, se planteó trabajar sobre la pobreza y la desigualdad. Ver (2012, 03). Las Misiones Sociales en Venezuela. *BuenasTareas.com*. Recuperado 03, 2012, de <http://www.buenastareas.com/ensayos/Las-Misiones-Sociales-En-Venezuela/3589133.html>

cesario salir de los discursos netamente sanitarios. El proceso post 2015 y el tema principal de la Conferencia Mundial de Promoción de la Salud “salud en todas las políticas” son oportunidades actuales que definen un *momentum* para generar sinergias hacia acciones integrales.

En ese sentido se torna necesaria una nueva gobernanza que tome en cuenta las experiencias de las diversas burocracias estatales, el rol de los movimientos sociales y la contribución de la academia. Las Escuelas de Gobierno en general y las de Salud en particular, pueden jugar importante papel en la construcción de opciones adecuadas para el proceso en curso. En el espacio de UNASUR es muy claro el rol del Instituto Suramericano de Gobierno en Salud (ISAGS) como centro estratégico para la construcción de una nueva gobernanza que, mediante el Consejo de Salud Suramericano y el Consejo de Desarrollo Social de UNASUR, puede contribuir al desarrollo de nuevas formas de acción integral, democrática y participativa, que permitan establecer la sinergia entre los diversos sectores gubernamentales en la búsqueda de la equidad y eficiencia en las políticas públicas sociales, económicas y sanitarias.

Autores

José Miguel Amiune

Es Doctor en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Universidad Nacional del Litoral. Realizó estudios de postgrado en las Universidades de Harvard y Tufts, en EE.UU., obteniendo el Master en Relaciones Internacionales de la Fletcher School of Law and Diplomacy, en Medford, Massachusetts.

Fue Decano de la Facultad de Filosofía y Letras y Director del Instituto de Filosofía y Ciencias Sociales de la Facultad de Derecho de la UNR. Desarrolló actividades académicas de docencia e investigación en universidades de Argentina, México y EE.UU.

Fue Embajador Extraordinario y Plenipotenciario y Secretario de Obras y Servicios Públicos de la Nación. Consultor de diversos organismos internacionales (OIT, OEA, Banco Mundial, FAO y UNDP).

Actualmente es Miembro del Plan Fénix (UBA), Asesor de la Secretaría General del Comité Intergubernamental de los Países de la Cuenca del Plata, miembro del Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI), Director Ejecutivo de la Fundación Raúl Prebisch y del Instituto de Estudios Brasileños de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.

Waldo Ansaldi

Es Doctor en Historia por la Universidad Nacional de Córdoba.

Investigador Principal jubilado del CONICET con sede en el Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC) de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, donde es Profesor titular consulto y Director de la Maestría en Estudios Sociales de América Latina. Fue Secretario Ejecutivo Adjunto del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (1977-1988), Director de la Maestría en Estudios Sociales para América Latina, Universidad Nacional de Santiago del Estero (1996-1999), y del Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (2009-2011). Profesor de Maestrías y Doctorados en varias universidades del país y del exterior. Ha participado en ciento veintiséis congresos académicos nacionales e internacionales. Es autor de más de cien artículos publicados en el país y en el exterior. Ha publicado catorce libros. Los últimos de ellos son *La democracia en América Latina, un barco a la deriva*, 2007 (2ª edición, 2008) y, en coautoría con Verónica Giordano, *América Latina. La construcción del orden*, Buenos Aires, 2012. Actualmente dirige los proyectos de investigación “Condiciones sociohistóricas de la violencia en América Latina” (Programación CONICET 2010-2013) y “La imaginación histórica de la sociología latinoamericana. Debates, con-

tribuciones, trayectorias personales y proyectos institucionales (c.1940s-1980s)” (Programación UBACyT 2011-2014). En 2002 fundó e-l@tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos (<http://iealc.sociales.uba.ar/publicaciones/e-latina>), siendo desde entonces miembro de su Colectivo Editor. Esta publicación trimestral está incluida en el Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas.

Martín Appiolaza

Es Licenciado en Comunicación Social (UNCuyo), diplomado en Gerencia Social (Universidad Católica del Perú), especialista en Gestión de Proyectos Sociales (UNCuyo), maestrando en Política y Planificación Social (UNCuyo).

Miembro del Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED). Director del Centro de Estudios de Seguridad Urbana UNCuyo. Coordinador académico del diplomado en Seguridad Democrática. Consultor en México del Centro de Seguridad Urbana y Prevención. Consejero del Consejo Asesor de Seguridad Pública de Mendoza.

Fue funcionario de Naciones Unidas (UN-LiREC) en temas de seguridad humana para América Latina y el Caribe, coordinador del Foro Parlamentario sobre Armas Pequeñas y Ligeras para América Latina y el Caribe. Consultor de BID-CISALVA, del Ministerio de Seguridad (Argentina) y del Ministerio de Seguridad de Mendoza. Consultor en proyectos de seguridad ciudadana, prevención de la violencia y el delito en México, Guatemala, El Salvador, Costa Rica, Colombia, Venezuela, Brasil, Ecuador, Argentina, Perú y República Dominicana. Fue consultor de Save the Children Suecia y México en temas de violencia armada y pandillas. Coordinó el programa de desarme voluntario Plan Canje y fue director de Control de Armas y Seguridad Privada en el Ministerio de Seguridad (Mendoza). Participó en la formación de la Coalición Latinoamericana para la Prevención de la Violencia Armada (CLAVE), fue miembro del comité directivo de la International Action Network on Small Arms (IANSA).

Dirigió la revista Plataforma (del proyecto Plataforma de Ciudades de Medellín, Rosario, Montevideo, Badalona, Barcelona, Godoy Cruz y Peñalolén).

Autor de papers y artículos sobre seguridad ciudadana y prevención del delito publicados en varios países de América Latina, donde también ha disertado en universidades, seminarios y congresos especializados en seguridad, violencia y juventud. Director del documental *Hip Hop: el 5to elemento* sobre cultura urbana, violencia y hip hop.

Catalina Góngora Torres

Es abogada, Máster en Política Social y Desarrollo de London School of Economics y asesora de la Oficina de Cooperación y Relaciones Internacionales del Ministerio de Salud de Colombia.

Jorgelina Loza

Es Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Docente en FLACSO, USAL, UBA y UNMDP. Investiga procesos de integración regional y acción colectiva, identidades regionales y nacionales. Es investigadora del Área de Relaciones Internacionales de FLACSO Argentina.

Contacto: jorgelinaloza@yahoo.com.ar

Paulo Marchiori Buss

Es Profesor e Investigador de la Escuela Nacional de Salud Pública ENSP-FIOCRUZ de Brasil. Director del Centro de Relaciones Internacionales en Salud de la Fundación Oswaldo Cruz. Miembro Titular de la Academia Nacional de Medicina y Coordinador Nacional de UNASUR Salud por el Ministério da Saúde de la República Federativa do Brasil.

Javier Naveira

Es politólogo. Actualmente está cursando una maestría en sistemas de salud en la Universidad de Bologna y se desempeña como asesor en la Dirección Nacional de Relaciones Internacionales del Ministerio de Salud de la República Argentina.

Patricia Rizzi

Licenciada en Economía de la Universidad de Buenos Aires, Master en Políticas Públicas de la Universidad Torcuato Di Tella, Especialista en Economía de la Salud y Administración Hospitalaria del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Investigadora en el Banco Interamericano de Desarrollo en el Área Protección Social y Salud

Alejandro Sonis

Economista, Master en Política y Gestión en Salud de la Universidad de Bologna, Consultor en la Dirección de Economía de la Salud perteneciente al MSAL desde 2009, Docente en la Universidad Isalud, Concurrente en el Instituto de Investigaciones Epidemiológicas perteneciente a la Academia Nacional de Salud.

Sebastián Tobar

Es sociólogo, Master en Políticas Públicas y Salud de la Escola Nacional de Salud Pública ENSP-FIOCRUZ de Brasil.

Se desempeña como Director Nacional de Relaciones Internacionales del Ministerio de Salud de la República Argentina, Coordinador Nacional Alternativo del MERCOSUR Salud y UNASUR Salud.

Índice

Nota editorial	9
La integración como espacio geopolítico ¿América Latina o Sudamérica? <i>José Miguel Amiune</i>	11
Por Patria entendemos la vasta extensión de ambas Américas. El proyecto de unidad latinoamericana en perspectiva histórica <i>Waldo Ansaldi</i>	19
Cultura e integración: la dimensión simbólica de América Latina <i>Jorgelina Loza</i>	59
¿Cómo prevenir la violencia en grupos de niños, niñas y jóvenes afectados por la violencia armada? <i>Martín Appiolaza</i>	73
El proceso de integración del Mercosur en salud <i>Sebastián Tobar</i> <i>Javier Naveira</i>	95
Salud Mental: avances individuales, vacíos regionales <i>Patricia Rizzi</i> <i>Alejandro Sonis</i>	119
Abordando los Determinantes Sociales de la Salud en UNASUR <i>Paulo Marchiori Buss</i> <i>Catalina Góngora Torres</i> <i>Sebastián Tobar</i>	137
Autores	147