



Los desafíos que enfrenta la libertad cultural

Algunos de los debates que en la actualidad más dividen a la sociedad incluyen, en contextos y de modos sumamente diversos, aquellos sobre la identidad y la diversidad cultural. Los elementos en juego pueden ser la elección de una lengua oficial (en la nueva constitución de Afganistán), la representación política de grupos étnicos o religiosos (el caso de los suníes y chiíes en Irak), la relación entre el Estado y la religión (los musulmanes en Francia), las reivindicaciones de los pueblos indígenas en contra de empresas multinacionales mineras (la región del Amazonas en Brasil), las políticas de inmigración (en el Reino Unido) o los procedimientos de naturalización (en Alemania). Por cierto, tales debates pueden ser el centro de conflictos violentos (como en Rwanda y Yugoslavia). Por otra parte, la globalización añade una dimensión más al problema, en la medida en que los grupos étnicos, los pueblos indígenas y los estados-nación cuestionan los acuerdos internacionales sobre comercio e inversión aduciendo que éstos merman su diversidad cultural.

En el mundo entero, las personas exigen hoy con mucho más firmeza el respeto de su identidad cultural. A menudo, tales demandas buscan justicia social, así como la obtención de un mayor derecho a voz respecto de asuntos políticos. Pero hay más, ya que también exigen reconocimiento y respeto (recuadro 2.1). A la gente le importa su puesto de trabajo y lo que acontece en las escuelas de sus hijos, pero también desea reconocimiento para su historia, respeto para sus héroes y que se declaren sus fiestas religiosas como feriados legales. También les preocupa saber si tanto ellos mismos como sus hijos vivirán en una sociedad diversa o al contrario, una en que todos sus miembros deberán ser parte integrante de una cultura dominante única.

Son muchos los estados que enfrentan el desafío que impone la urgencia de responder a tales demandas. Sin embargo, esta respuesta puede ser una amenaza para las elites gobernantes que imponen su lengua, religión y modos de vida en pro de la consolidación del poder y control del Estado. En efecto, muchos estados temen que el reconocimiento de identidades diversas impida la consecución de otros importantes objetivos como la unidad del Estado,

el crecimiento económico, el desarrollo, la democracia, la paz y la estabilidad.

Durante milenios, los pueblos han sido perseguidos por causa de sus identidades, pero en el mundo actual resulta cada vez más complejo reprimirlas. Hoy es muy difícil contener aquellos movimientos políticos que buscan el reconocimiento cultural sin recurrir a la violencia o medidas extremas, ambas estrategias cada vez menos factibles en la era actual de las comunicaciones instantáneas y fuertes redes internacionales que abogan por la protección de los derechos humanos.

Todos los países, así como el mundo en su conjunto, tienen el desafío de promover la diversidad y expandir las opciones culturales de la gente. Y no se trata sólo del desafío de unos cuantos “estados multiétnicos”, pues casi ningún país es del todo homogéneo. En los casi 200 países del mundo existen

En el mundo entero, las personas exigen hoy con mucho más firmeza el respeto de su identidad cultural

RECUADRO 2.1

Dos aspectos de la exclusión cultural

La libertad cultural es la libertad que tienen las personas de escoger su identidad (de ser quienes son) y vivir sin perder el acceso a otras opciones que les resultan importantes. La libertad cultural es violada cuando hay falta de respeto o reconocimiento por los valores, las instituciones o los estilos de vida de grupos culturales y cuando las personas son discriminadas debido a su identidad cultural.

La exclusión por el modo de vida

La exclusión por el modo de vida consiste en la denigración o represión por parte del Estado o de las costumbres sociales de la cultura de un grupo, incluidos su lengua, religión, costumbres tradicionales o estilo de vida. Se requieren políticas que otorguen algún tipo de reconocimiento público, espacio y apoyo a la cultura de éstos grupos. Estas políticas de inclusión cultural permiten que los miembros del grupo vean sus culturas reflejadas en los símbolos e instituciones del Estado y el respeto que les expresa la sociedad.

La exclusión de participar

La exclusión de participar, a saber, la exclusión social, económica y política por pertenecer a una

etnia, lengua o religión, es la discriminación o postergación ejercida sobre la base de la identidad cultural. Tal exclusión opera por medio de políticas discriminatorias dictadas por el Estado (como la negación de la ciudadanía, el derecho a voto o la presentación a cargos públicos), de situaciones de discriminación históricas que no han sido enmendadas (un rendimiento inferior en la educación) o de prácticas sociales (como la menor presencia de la visión de un grupo cultural determinado en los medios de comunicación o la discriminación en las entrevistas de trabajo). Para ello es necesario contar con enfoques que integren políticas multiculturales con estrategias de desarrollo.

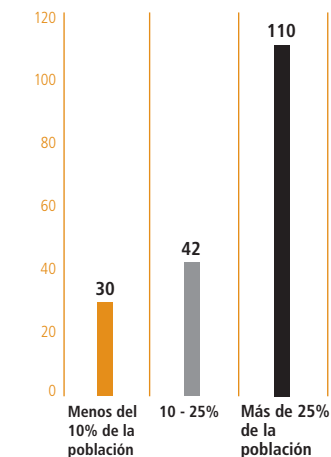
Necesidad de contar con medidas específicas

La exclusión por el modo de vida y aquella social, económica y política se potencian mutuamente, así como algunas de sus causas (la consideración de ciertas culturas como “retrógradas”). Cada tipo de exclusión debe ser analizado y corregido por separado.

Fuentes: Capítulo 1 y Kymlicka 2004.

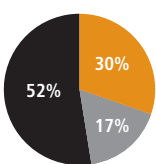
Figura 2.1 La mayoría de los países son culturalmente diversos

Cantidad de países con grupos étnicos o religiosos, 2003



Porcentaje de la población mundial, 2003

Menos de 10% de la población
Entre 10-25% de la población
Más de 25% de la población



Nota: los porcentajes se refieren a todos los grupos étnicos o religiosos, excepto el mayor.
Fuente: CIA 2003.

unos 5.000 grupos étnicos¹. Y en dos tercios de los países hay más de un grupo étnico o religioso que representa al menos el 10% de la población². Además, muchos países poseen grandes poblaciones indígenas que han sido marginadas producto de la colonización.

El ritmo de la migración internacional ha aumentado y en algunas ciudades ha causado efectos desconcertantes. En Toronto, por ejemplo, el 44% de la población nació fuera de Canadá³. De una u otra manera, todos los países son sociedades multiculturales, esto es, sociedades compuestas por diferentes grupos identificados según su etnia, religión, lengua y raza, unidos por una herencia, una cultura, valores y estilo de vida en común.

En la agenda para el desarrollo humano del siglo XXI, ampliar la libertad cultural es un desafío importante y con frecuencia dejado de lado (recuadro 2.2). El presente capítulo analiza la naturaleza de este desafío.

LIBERTAD CULTURAL, UNA DIMENSIÓN DEL DESARROLLO HUMANO AÚN NO EXPLORADA

La preocupación central del desarrollo humano es la gente, más específicamente, ampliar las alternativas de las que dispone la gente para ser y hacer aquello que valoran en la vida. Gran parte del trabajo en torno al

desarrollo humano —incluido el Índice de Desarrollo Humano y los anteriores *Informes sobre Desarrollo Humano*— ha identificado como desafíos centrales el mayor acceso a la salud y la educación, un crecimiento económico propicio para los pobres y la democratización. Sin embargo, tal como se explica en el capítulo 1, las personas también deben tener la libertad para ser quienes son, escoger de acuerdo a ello su identidad cultural (por ejemplo, como tailandeses, cuáqueiros, hablantes de wolof, sudafricanos de origen indio) y gozar del respeto de los demás y vivir con dignidad. La gente también debe tener la libertad de optar por alternativas culturales sin ser castigada por ello ni verse obligada a renunciar a otras opciones, como puestos de trabajo, escolaridad, vivienda, atención en salud, voz política y muchas otras oportunidades cruciales para el bienestar del ser humano. La gente debe poder optar por identidades múltiples, como, por ejemplo, ser tailandés y musulmán o wolof y senegalés.

El argumento central de este informe es que las sociedades deben acoger y no reprimir estas identidades múltiples y complementarias. El desafío que enfrentan los legisladores del siglo XXI es ampliar las opciones de la gente, de manera de que ésta no tenga que renunciar a aspectos de su identidad para acceder al completo espectro de oportunidades sociales y económicas.

RECUADRO 2.2

La definición de los derechos culturales va a la zaga de la definición de los derechos civiles, políticos, económicos y sociales: ¿por qué?

De las cinco categorías de derechos humanos (civiles, culturales, económicos, sociales y políticos), los derechos culturales son los que han recibido menos atención. La primera resolución adoptada por la Comisión de Derechos Humanos relativa a los derechos culturales data de 2002 y versa sobre la “Promoción del disfrute de los derechos culturales de todos y el respeto de las distintas identidades culturales”.

Esta falta de atención es el resultado de los debates acalorados que surgieron en el marco de la redacción de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Allí se discutía si los derechos culturales debían reconocer los derechos de las minorías o simplemente ratificar el derecho de un individuo a “participar en la vida cultural de la comunidad”. Canadá, la mayor parte de los países latinoamericanos y Estados Unidos se opusieron a los derechos de las minorías, mientras que los países del bloque oriental y la India los defendieron. Finalmente, los derechos de las minorías no obtuvieron reconocimiento, tampoco en la redacción final. Recién en 1966, el Convenio Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos reconoce que a las personas pertenecientes a etnias, lenguas o religiones minoritarias “no se les negará el derecho a gozar, en comunidad con otros

membros de su grupo, de su cultura ni a profesar y practicar su religión ni a utilizar su propia lengua”.

Estas especificaciones reflejan la desazón que existe en torno a noción de los derechos culturales:

- Los derechos culturales pueden generar diversos argumentos sobre el relativismo cultural, los cuales utilizan la cultura para defender las violaciones a los derechos humanos.
- Los derechos culturales no son fáciles de operacionalizar, puesto que están ligados al concepto de cultura que es un blanco en continuo movimiento.
- Los derechos culturales son, según ciertas opiniones, un “lujo” que recién podrán comenzar a considerarse cuando se estén respetando los demás derechos.
- Los derechos culturales no pueden atenderse sin enfrentar los “males” culturales que existen en las sociedades. Se trata de tradiciones y prácticas que violan los derechos humanos. Los estados son muy cautelosos en reconocer estos males.
- Los derechos culturales evocan el temido abanico de identidades y derechos grupales que según algunos representan una amenaza para el estado-nación.

Algunos teóricos de los derechos humanos y la filosofía política arguyen que basta con asegurar los derechos civiles y políticos de los individuos, como la libertad de culto, opinión y asociación, para que tales individuos puedan ejercer libremente sus creencias y prácticas culturales.

Aunque lento en sus inicios, el trabajo de los organismos de derechos humanos ha logrado enormes avances en cuanto a la clarificación de los elementos que constituyen el derecho humano a participar de la vida cultural, tales como la igualdad y la no-discriminación, la libertad y no interferencia en el goce de la vida cultural y la libertad para crear y contribuir a la creación, la libertad de escoger en qué cultura y vida cultural participar, la libertad de divulgación, la libertad de cooperar a nivel internacional y la libertad de participar en la definición e implementación de políticas relativas a la cultura. Por encima de todos estos elementos, está el principio fundamental según el cual los derechos culturales son parte inseparable de los derechos humanos, aunque no cualquier costumbre o práctica constituya un derecho.

Fuentes: Stamatopoulou 2002; Kymlicka 2004; y Arizpe 2004.

A lo largo de la historia, en todas las regiones del mundo se han reprimido las identidades culturales. Los conquistadores, los colonizadores, los déspotas y los gobiernos democráticos han intentado por igual imponerles alguna determinada lengua, religión o modo de vida a quienes se encontraban bajo su tutela. En algunos lugares, las culturas despreciadas por el poder imperante fueron tachadas de “inferiores” o “retrogradadas”; en otros, tal como en el caso Apartheid en Sudáfrica, los gobernantes intentaron mantener a los grupos separados unos de otros, negándoles a algunos los derechos ciudadanos y de participación de los que otros gozaban. Los peores casos son aquellos en que se intentó eliminar a grupos enteros por medio del genocidio, como ocurrió en la Alemania Nazi y en Rwanda.

El resultado es un legado de exclusión cultural generalizada, tanto “por causa del modo de vida” como aquella que restringe la participación política, social y económica según criterios basados en la etnia, la lengua o la religión (“exclusión de participar”). Este informe aborda estas formas de exclusión a partir de tres categorías: las minorías de los estados multiétnicos, los pueblos indígenas y los inmigrantes.

Las minorías de los estados multiétnicos. Son más de 150 los países que tienen minorías étnicas o grupos religiosos significativos y sólo 30 los que no poseen una minoría étnica o religiosa que constituya al menos el 10% de la población (figura 2.1). Un ejemplo de lo anterior son los grupos étnicos de los antiguos estados coloniales, especialmente en África, donde los límites nacionales no coincidieron con las identidades étnicas, lo que dio lugar a estados-nación de una gran diversidad interna. En la mayoría de estos grupos, los miembros comparten una historia en común o al menos afirman compartir cierta experiencia.

Ahora, no todos estos grupos son discriminados o están en una posición de desventaja y las situaciones que enfrentan son muy disímiles. La tasa de desempleo de los afroamericanos, por ejemplo, es dos veces mayor que la de sus connacionales blancos y su tasa de mortalidad es casi tres veces mayor (véase la figura 3.4 del capítulo 3). Su representatividad política también es menor en las cámaras altas y bajas del poder legislativo, pero las luchas por los derechos civiles lograron un mayor respeto por la cultura afroamericana y transformaron esta identidad en

una fuente de orgullo. En el caso de otras minorías, es posible que gocen de cierto privilegio económico, pero padezcan una importante marginalización política y cultural. En Indonesia, si bien la población china constituye el 3% de la población, controla aproximadamente el 70% de la economía privada⁴. Sin embargo, a pesar del poder económico que detenta, sufre restricciones en materia de publicaciones y educación en idioma chino. En muchos países del Sudeste Asiático, los residentes de ascendencia china son considerados “extranjeros” aún cuando han vivido allí por múltiples generaciones.

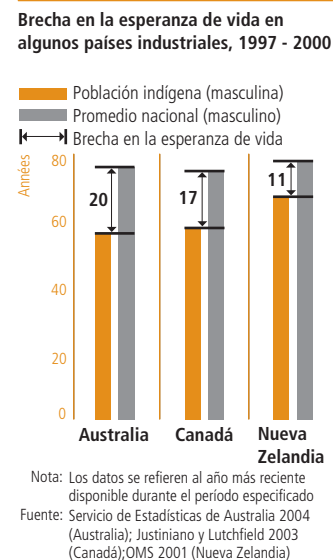
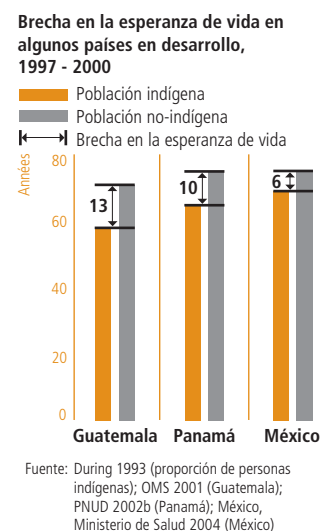
Para algunos grupos, la discriminación tiene un alcance aún mayor. Los romaníes* de Europa del Este consignan tasas de desempleo de 45% en promedio, las que en algunos lugares alcanzan incluso el 60%. También viven en condiciones de vida y salud inferiores a lo normal⁵. Sólo uno de cada tres niños romaníes en Serbia y Montenegro ha asistido alguna vez a la escuela primaria y no más de 0,4% de los romaníes serbios tiene educación universitaria⁶. A menudo considerados como gente floja, sucia, sin educación y ladrona, esta etnia es víctima de una violencia muy superior a la de otros grupos en países como Bulgaria, la República Checa y Eslovaquia⁷.

Los pueblos indígenas. Aproximadamente 300 millones de personas pertenecen a diversos grupos indígenas del mundo⁸, repartidos en más de 70 países y hablantes de unas 4.000 lenguas⁹. Los 50 millones de indígenas de América Latina representan el 11% de la población total de la región. Pero los pueblos indígenas no siempre son minoría¹⁰ y en Bolivia y Guatemala, por ejemplo, representan más de la mitad de la población total¹¹.

Estos grupos son herederos de culturas únicas y formas sin igual de relacionarse con otros pueblos y con el medio ambiente. Mantienen rasgos políticos, culturales y económicos muy distintos de aquellos de la sociedad dominante. En Australasia, las Américas y otras latitudes, la llegada de los extranjeros a suelo indígena significó en demasiados casos la sentencia de muerte de estos últimos. Tanto en Australia como en las Américas, las conquistas militares, la destrucción ecológica, el trabajo forzado y una serie de enfermedades mortales redujeron a las poblaciones indígenas hasta en un 95%¹². Sólo en Australia, ya se han perdido unas 500 lenguas desde la llegada de los europeos¹³.

Para aquellos que aún siguen vivos, la lucha continúa. Los desafíos que comparten los pueblos indígenas son varios, como pobreza, salud y educación deficientes (figura 2.2). Aunque muchos grupos con

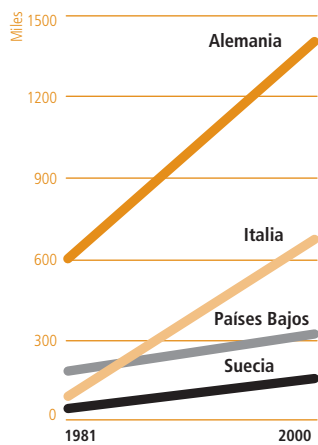
Figura 2.2 La esperanza de vida de la población indígena es menor



* Los romaníes son los anteriormente mal llamados gitanos, expresión que no se utiliza aquí por considerarla peyorativa.

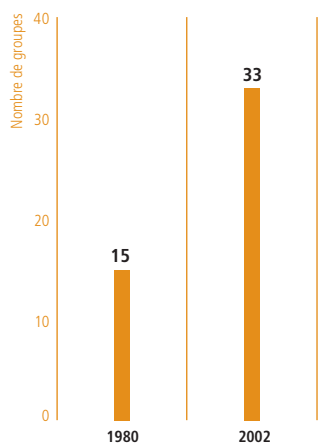
Figura 2.3 La población inmigrante no-europea ha aumentado significativamente en Europa ...

Población nacida en el extranjero en países no europeos



... y los inmigrantes vienen de más lugares.

Grupos de inmigrantes con más de 1.000 integrantes en Suecia



Fuente: Warner 2002; Servicio de Estadísticas de Suecia 2004

alguna peculiaridad cultural distintiva enfrentan desigualdades en estos temas, algunos de los problemas de los pueblos indígenas son diferentes. La tenencia de las tierras que ocupan con fines productivos y para mantener sus raíces históricas y espirituales con frecuencia es incierta, por lo que a menudo les es arrebatada para la tala forestal, la minería, el turismo o la construcción de infraestructuras. Luego de haber habitado, tan sólo dos siglos atrás la mayor parte de los ecosistemas de la tierra, los pueblos indígenas hoy tienen el derecho legal de ocupar aproximadamente el 6% del territorio total del planeta y en muchos casos, tal derecho es parcial o acotado¹⁴. En la mayoría de los países del Sudeste Asiático, por ejemplo, no existen leyes que garanticen a los pueblos indígenas el derecho a sus tierras, por lo que están expuestos a que éstas les sean usurpadas. Por cierto, no sólo peligran sus tierras, sino también su conocimiento. En efecto, habiendo descubierto el potencial comercial que este saber representa, las multinacionales están hoy embarcadas en una carrera por patentar, privatizar y apropiarse de tal conocimiento.

Los inmigrantes. El total de inmigrantes internacionales, vale decir, aquellas personas que residen fuera de su país de nacimiento, se ha duplicado desde mediados de los años 1970 y asciende ya a 175 millones¹⁵. Las cifras han experimentado una explosión impresionante en los países más ricos. La inmigración desde fuera de Europa hacia la Unión Europea ha aumentado en 75% desde 1980¹⁶. También ha aumentado el abanico de países de origen de estos inmigrantes, de modo que la cantidad de personas provenientes de diversas culturas que hoy conviven en un mismo lugar es mayor. Los niños de las escuelas estatales de Londres hablan unas 300 lenguas distintas¹⁷ y, en Suecia, el total de países de origen de los inmigrantes se ha duplicado desde 1980 (véase la figura 2.3 y la presentación general 5.1 del capítulo 5)¹⁸.

Si bien la corriente de inmigración es más veloz hacia los países ricos, el fenómeno está presente en todas las regiones del mundo. La gente se ha trasladado desde países más pobres hacia países en desarrollo algo más prósperos (como es el caso de la inmigración hacia los países petroleros entre las décadas del setenta y ochenta) y desde países convulsionados o donde sufren persecuciones políticas hacia países vecinos (véase la figura 5.2 del capítulo 5). El resultado es que los países en desarrollo constituyen 10 de los 15 países con la más alta proporción de residentes nacidos en el extranjero, incluidos los tres países que ocupan los primeros lugares en la lista (los Emiratos Árabes Unidos, Kuwait y Jordania)¹⁹. Arabia Saudita, con una población inmigrante

de más de 5 millones, es el quinto de los países con mayor población nacida en el extranjero²⁰.

Tanto en los países ricos como en aquellos más pobres, uno de los principales desafíos que enfrentan los inmigrantes es la situación legal que gozan en el país de acogida. Existe una gran variedad de situaciones intermedias entre contar con ciudadanía plena y estar en la ilegalidad, lo que se traduce en una incertidumbre que afecta su participación cívica, desde la obtención de servicios sanitarios y educación hasta el porte de licencias de conducir o la posibilidad de integrarse a la fuerza de trabajo sin ser objeto de discriminación en el ámbito laboral. Con frecuencia, la incierta situación legal de los inmigrantes termina en que carecen de participación política y son vulnerables a los abusos de sus derechos humanos. Esta incertidumbre respecto de su situación legal también pone en peligro el reconocimiento de su identidad cultural. En efecto, los inmigrantes, particularmente aquellos considerados ilegítimos, pueden llegar a enfrentar severas restricciones respecto de la construcción de templos de adoración, la celebración de feriados religiosos y el porte de vestimentas y símbolos tradicionales o religiosos. En el Reino Unido, por ejemplo, 69% de los musulmanes encuestados sentía que el resto de la sociedad no los percibían como parte integrante de la misma²¹.

LA EXCLUSIÓN CULTURAL ES UN FENÓMENO GENERALIZADO

Son muchas las áreas del desarrollo humano en que se han realizado grandes esfuerzos por documentar los logros y la naturaleza y envergadura de los problemas por superar. Las técnicas de medición ideadas a lo largo de décadas de investigación y las tradiciones ya establecidas en torno a la recolección de información arrojan pruebas numéricas al respecto: 1.200 millones de personas sobreviven con menos de USD1 diario²², 828 millones van a dormir con hambre²³, 114 millones de niños en edad escolar no van a la escuela²⁴, 11 millones de niños mueren anualmente por causas evitables²⁵ y 1.800 millones de personas viven en países que carecen de los componentes más elementales de la democracia formal²⁶.

Captar la exclusión por el “modo de vida” es una tarea intrínsecamente más ardua que identificar y representar la exclusión social, económica y política. Esta exclusión por causa del modo de vida se genera a partir de la negación del reconocimiento y respeto a la cultura de un grupo—ya sea étnico, racial o religioso—situación que, con frecuencia, es expresada en la condición de “inferior” adscrita a una determinada cultura y en la falta de reconocimiento de sus prácticas. Las formas más extremas de exclusión son

el resultado de políticas de Estado que reprimen o prohíben el uso de una lengua o el ejercicio de prácticas religiosas u otras importantes en algún otro sentido que constituyen marcadores evidentes de la identidad, por ejemplo la vestimenta, el turbante que llevan los Sikhs o el velo que llevan algunas mujeres musulmanas.

Algunas de las políticas de Estado conducentes a la exclusión por el modo de vida son las leyes relativas a las lenguas oficiales —que obligan al uso de una lengua nacional en la burocracia, los tribunales, los servicios públicos y la educación— y restricciones sobre la libertad de credo. Estas políticas también incluyen el enaltecimiento de los símbolos estatales que celebran la historia y la cultura de los grupos dominantes por medio del establecimiento de feriados

nacionales y la nominación de calles y edificios, mientras la cultura y la historia de los demás grupos de la nación permanece ignorada²⁷.

Representar la exclusión por el modo de vida es una tarea difícil (recuadro 2.3), asumida sólo por unos pocos organismos estadísticos nacionales e internacionales. Tal como ocurrió con la información sobre género y medio ambiente, ambos ámbitos que en algún momento fueron totalmente nuevos para las oficinas de estadísticas, esta situación debe cambiar. Pero la tarea por delante es tremenda y no sólo en lo técnico: la lengua, la religión, la historia, la vestimenta, las costumbres, las ceremonias y la gastronomía son sólo algunos de los aspectos que definen la identidad cultural. Tal como existen múltiples formas de entender lo que es “cultura”, múltiples son

RECUADRO 2.3

Cómo medir la libertad cultural

A la fecha, las estadísticas culturales se han abocado sólo a la producción y el consumo de “bienes culturales”, es decir, cine, libros y teatro, pero ¿será posible medir la libertad cultural (así como sus contrapartes, la exclusión por el modo de vida y la exclusión social, económica y política ejercida sobre la base de la etnia, la lengua o la religión)?

Cómo medir la exclusión por el modo de vida

La lengua, la religión, la historia, la vestimenta, las costumbres, las ceremonias, la tradición culinaria y los valores, entre otros, son algunos de los elementos que en conjunto definen la identidad cultural. Todas estas formas de entender la cultura constituyen ámbitos desde los cuales es posible excluir a determinadas identidades culturales, ya sea por medio de políticas sobre las lenguas, trato otorgado a las distintas religiones, el currículo escolar y las actitudes dentro de la sociedad. Es perfectamente posible reunir información sobre estos temas, pero pocas veces se emprende esta labor. Más allá de las meras dificultades de acceso a estos datos, están los desafíos que conlleva su análisis, particularmente en materia de conversión de esta información en cifras útiles desde un punto de vista estadístico. Un enfoque posible es la evaluación cualitativa (vale decir, las evaluaciones de expertos de la gravedad del estado de cosas) de aquellas situaciones que resultan importantes para muchas identidades culturales, como la lengua y la religión. Este informe, por ejemplo, incluye información reunida en la base de datos Minorías en Riesgo elaborada por la Universidad de Maryland (véase la presentación general 2.1), que no capta en todos sus detalles o alcance lo que son los diversos tipos de exclusión cultural, pero que puede arrojar información útil para una mejor comprensión del problema.

Cómo medir la exclusión de participar

Hay más camino recorrido en cuanto a la medición de la exclusión social y económica y, en menor medida, de la exclusión política de acuerdo con aspectos relativos a la etnia, la lengua y la religión. No obstante, lo que con frecuencia escasea en los análisis es el desglose por grupos culturales. Algunas recolecciones de datos sí incluyen preguntas sobre identidad religiosa, étnica y la lengua y algunas encuestas post-censo están específicamente centradas en estos grupos culturales, pero podrían ser mucho más completas y comparables. Un tema importante es permitir que la gente tenga la posibilidad de registrar sus múltiples identidades. La exclusión política, por otra parte, es más difícil de captar. Existen algunos datos al respecto factibles de verificar, como la representación parlamentaria o la participación de los votantes (aunque también éstos podrían estar más desagregados), pero hay otros temas, como la libertad de expresión, de movimiento y de organización, que son más difíciles de captar y requieren enfoques cualitativos.

Pasos siguientes

Es posible realizar un trabajo más exhaustivo a nivel de cada país, donde la comprensión de estos temas es mayor. Ello podría entrañar un mejor monitoreo y recolección de datos (como la incorporación de preguntas sobre las identidades en los cuestionarios y las encuestas post-censo dirigidas a grupos culturales específicos), al igual que evaluaciones cualitativas perfeccionadas. A nivel internacional, el liderazgo de un organismo estadístico internacional podría permitir estudiar con mucho más detalle y concentración lo que resulta ser, en verdad, una tarea formidable y urgente. Por ejemplo, el Instituto de Estadística de la UNESCO tiene ya un gran camino recorrido en materia de medición de la cultura. La institución coor-

dinadora podría abogar por una mejor recolección de información como, por ejemplo, incluir preguntas sobre identidad cultural en las encuestas nacionales y este organismo podría ser el depositario principal de estos datos. En ámbitos más cualitativos de la exclusión cultural y política, sería de inmenso provecho que una institución internacional lidere a nivel de país la implementación de enfoques integrales respecto de estos complejos temas.

Ausencia de un índice de libertad cultural

No sólo existe demanda por la producción de estadísticas sobre aspectos de la cultura, sino ir más allá aún y generar un índice de libertad cultural. Una lección aprendida en la confección del índice de desarrollo y otros indicadores compuestos es que tales mediciones deben fundarse en un marco conceptual y deben ser pertinentes en materia de políticas, así como comparables.

Como lo reconoce este Informe, los datos sobre asuntos de libertad cultural son muy escasos, por lo que captar temas como políticas discriminatorias y prácticas sociales, además del alcance de la postergación histórica de la que han sido víctimas los grupos, implica desafíos conceptuales y metodológicos enormes.

Y no es un problema meramente empírico. A diferencia de algunos otros aspectos del desarrollo humano, como la salud y la educación, en que muchos países comparten los mismos desafíos, lidiar con la exclusión cultural es algo más diverso y nunca será posible comparar el homogéneo panorama de Japón con la diversidad de la India o contrastar el modo en que Europa enfrenta los problemas que plantea la inmigración con las formas en que América Latina satisface las demandas de los pueblos indígenas por tierras y auto-gobierno.

Fuentes: Goldstone 1998; Fukuda-Parr 2001; Kymlicka 2004; y Valdés 2002.

Presentación general 2.1 La base de datos Minorías en Riesgo—cuantificación de la exclusión cultural

La base de datos *Minorías en Riesgo*, elaborada por investigadores del Centro Internacional de Desarrollo y Manejo de Conflictos de la Universidad de Maryland, sólo recolecta datos sobre grupos que han sido víctimas de discriminación y marginación y que se organizan políticamente en torno a su identidad grupal. La discriminación y la postergación incluyen la exclusión por medio de políticas públicas y la práctica social, que son efectos actuales y acumulativos de patrones históricos de discriminación.

Estos datos comparan la situación de un grupo en relación con la situación de la mayoría. Si los grupos minoritarios no están en peores condiciones que los demás del país, su situación no ve reflejada en los datos reunidos. Si bien este enfoque puede pasar por alto a muchas personas que viven en países donde todos los habitantes carecen de libertad cultural, este Informe apunta fundamentalmente a la discriminación, vale decir, a captar el trato distinto que reciben los grupos culturales en la sociedad y la represión de las identidades culturales.

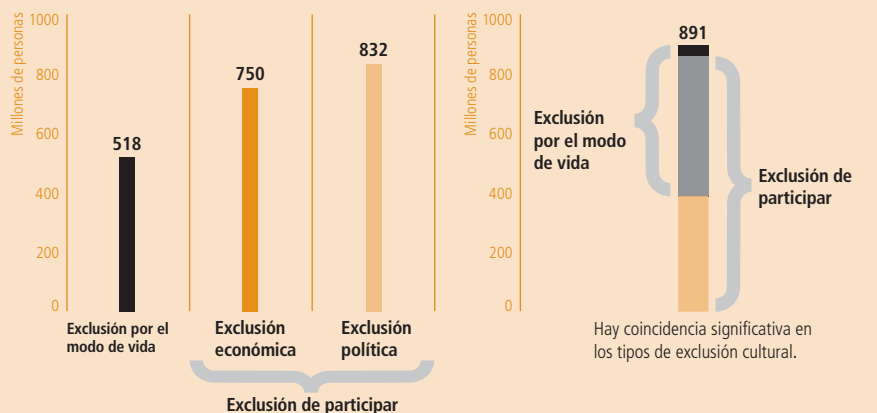
¿Qué es una minoría en riesgo?

El proyecto trabaja con “grupos comunitarios” cuyos miembros comparten una “identidad colectiva distintiva y duradera” fundada, entre otros, en una historia, una religión, una lengua, una etnia y otros factores comunes. La identidad de grupo no es rígida, inamovible ni está intrínsecamente ligada a algún rasgo particular del grupo, sino que es más bien una percepción compartida por el grupo o la sociedad.

Si bien son muchas las variables que el proyecto intenta rastrear para cada grupo, las que son de especial interés para este Informe están relacionadas con la discriminación y la postergación cultural (modo de vida), política y socioeconómica. Este Informe recurre a datos vigentes hasta el año 2000, los que se basan en la encuesta mundial más reciente realizada en 2002.

- *La discriminación y la postergación cultural* fueron evaluadas según la presencia de políticas y prácticas discriminatorias en varios ámbitos: las restricciones en materia de religión (que afecta a grupos de hasta 359 millones de miembros), en el uso de la lengua (incluida la de enseñanza y que afecta a 334 millones), en las ceremonias (305 millones), en la apariencia y vida familiar (144 millones) y en las organizaciones culturales. En cada categoría, el proyecto evaluó las restricciones otorgándoles un valor de cero (ninguna restricción) a tres (actividades fuertemente restringidas). Los resultados numéricos se sumaron para mostrar un panorama general de las restricciones culturales. El proyecto constató que 129 grupos con aproximadamente 518 millones de personas enfrentan al menos una de estas restricciones (véase la figura 1).
- *La discriminación y la postergación política* se calificaron sobre la base de una escala de cinco puntos. Cero indica que no hay discriminación y uno, una situación en la que las políticas públicas intentan enmendar de manera activa los patrones históricos de discriminación. Dos da cuenta de aquellas situaciones en que existen patrones históricos de discriminación, pero ninguna política pública que intente enmendarlos, tres se refiere

Figura 1 La discriminación y la desventaja de grupos identificados por su cultura puede ser de naturaleza cultural, política y económica – con considerables coincidencias



a la exclusión basada en prácticas sociales dominantes sin una política pública que intente remediarnos y cuatro, aquellos casos en que las políticas públicas ejercen activamente la discriminación. También se realizaron evaluaciones detalladas de la discriminación en el campo de los derechos políticos primordiales, como la libertad de expresión y de movimiento, los derechos en procedimientos judiciales, la libertad de asociación, el derecho a voto y el acceso a los cuerpos policiales y militares, a cargos de servicio público y puestos de gobierno de mayor rango. Para el último caso, la ausencia de minorías en estos campos no es suficiente para testimoniar discriminación. Es necesario que existan pruebas que acrediten la presencia de una política o práctica gubernamental discriminatoria. Según las observaciones del proyecto, la discriminación política afectaría a 191 grupos que congregan a unas 832 millones de personas (figura 2).

- *La discriminación y la postergación económica* también se calificaron en una escala de cuatro puntos. Para los 189 grupos y más de 750 millones de personas que enfrentan discriminación económica, cero indica los casos en que las políticas públicas apuntan a reducir la posterga-

ción, por ejemplo, por medio de la discriminación positiva, mientras que cuatro remite a los casos en que tanto las políticas como la práctica social imperante ejercen discriminación en contra del grupo en cuestión.

La base de datos *Minorías en Riesgo* puede ayudar a revelar numerosos aspectos de las exclusiones por el modo de vida y de participar que enfrentan los miembros de grupos identificados por su cultura, los que no sólo muestran cuán generalizadas son estas exclusiones, sino también con cuánta frecuencia se superponen (véase la figura 2).

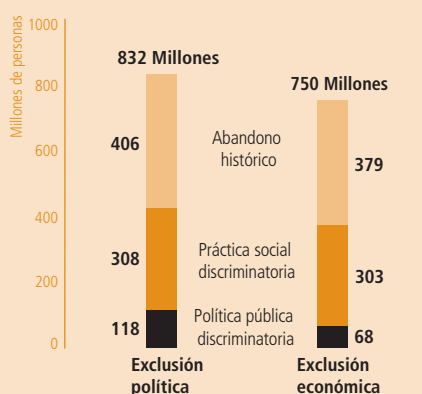
Salvedades

La base de datos constituye un esfuerzo pionero para medir las políticas que afectan a grupos minoritarios y las condiciones que éstos experimentan. Si bien son datos subjetivos, captan aspectos de los rasgos y desafíos que enfrentan los grupos que no pueden obtenerse por otros medios. Para clasificar a los grupos en función de sus diversas características, el Proyecto Minorías en Riesgo recurre a múltiples fuentes, entre otros informes de prensa, de organizaciones internacionales y sobre derechos humanos, cuentas fiscales y dictámenes periciales. De igual modo, se realizan grandes esfuerzos para asegurar una codificación coherente en todos los casos y para eliminar al máximo los peligros del sesgo ideológico. El sitio www.cidcm.umd.edu/inscr/mar presenta información en línea adicional sobre el proyecto y hacia fines de año 2004 existirá información actualizada hasta 2003.

Este Informe hace un uso cuidadoso de los datos con el propósito de ofrecer un panorama amplio de los enormes desafíos que impone la discriminación cultural y no como un intento por clasificar o enjuiciar a ningún país en particular en relación con sus políticas públicas. Empleada de este modo, la base de datos representa una herramienta útil, así como un gran avance en materia de medición.

Fuentes: Gurr 1993, 2000; MAR 2003; Kymlicka 2004.

Figura 2 La exclusión política y la económica tienen causas diferentes.



también las formas de restringir la libertad cultural y no reconocer las diversas identidades culturales. Una visión cabal e íntegra de la cultura y la libertad cultural siempre estará allende los confines de la estadística.

Sin embargo, es posible intentar dimensionar, aunque sea vagamente, la envergadura del problema sobre la base de algunos marcadores culturales primordiales como la religión, la lengua y las prácticas ceremoniales. La base de datos *Minorías en Riesgo* constituye un intento por captar la exclusión de personas y grupos sobre la base de su identidad cultural (véase la presentación general 2.1). La base estima que unos 900 millones de personas —o alrededor de una de cada siete— son víctimas de discriminación o postergación producto de su identidad, por lo que enfrentan exclusión cultural, económica o política. Por cierto, las categorías con frecuencia se superponen y muchas personas pertenecientes a dichos grupos enfrentan alguna combinación de tales exclusiones. Según las estimaciones, de éstas personas, aproximadamente 518 millones enfrentan exclusión por el modo de vida, que entre otras se traduce en restricciones en materia de religión, lengua, ceremonias y apariencia física (véase la figura 1 de la presentación general 2.1).

El reconocimiento de la religión. En la historia abundan ejemplos de persecución religiosa. En el siglo XIV AC, el faraón egipcio Akenatón proclamó que no había otro Dios más que Ra y ordenó eliminar las referencias a todos los demás dioses e incluso prohibió el uso del plural de la palabra dios²⁸. La mal recordada Inquisición Española del siglo XV intentó poner al descubierto y castigar a los moros y judíos públicamente convertidos al Cristianismo bajo coacción, pero que seguían practicando sus verdaderos credos. En la Corea de mediados del siglo XIX, varios cientos de cristianos fueron asesinados por sus creencias y las congregaciones cristianas no católicas no obtuvieron reconocimiento ni en Italia ni en España sino hasta 1984 y 1992, respectivamente²⁹.

En algunos países las restricciones religiosas pueden afectar a toda la población, mientras en otras afectan a grupos con determinadas creencias. La base de datos *Minorías en Riesgos* constató que alrededor de 359 millones de personas (de las 518 millones que pertenecen a grupos que sufren alguna forma de exclusión cultural) son postergadas o discriminadas en comparación con otros grupos dentro del mismo país debido a sus creencias (presentación general 2.1).

En muchos casos, las actividades religiosas de los grupos discriminados están sujetas a un estricto control. Uzbekistán, por ejemplo, prohíbe las actividades religiosas y las organizaciones de la población

musulmana, que representa el 80% de la población total, a no ser que el grupo esté registrado ante el aparato estatal. Esto permite que el Estado ejerza una estrecha vigilancia de la religión. En otros casos, la expresión de la discriminación religiosa es mucho más drástica³⁰. Desde 1997, Turkmenistán sólo otorga autorización oficial a las actividades religiosas de dos congregaciones—el Islam suní y la Cristiandad Ortodoxa. Todas las demás religiones (testigos de Jehová, pentecostales, bautistas, adventistas y hare krishnas) han sido víctima de graves persecuciones y desde 1997 la comunidad shíi no tiene autorización para legalizarse. Sin embargo, a principios de 2004, el presidente levantó formalmente las exigencias de inscripción³¹. La Constitución de Irán no reconoce a la comunidad baha'í, la principal minoría religiosa que cuenta con 300.000 miembros, y básicamente les niega la categoría de “persona”³².

Estos no son más que tres casos representativos de un fenómeno que no sólo está generalizado e incide directamente en la libertad cultural y el desarrollo humano, sino además tiene una dimensión polémica y emotiva. En efecto, la libertad religiosa es una de las más importantes entre las múltiples demandas no atendidas de los movimientos políticos contemporáneos.

El reconocimiento de la lengua materna. La lengua es a menudo un elemento clave de la identidad cultural de un individuo. Restringirle a la gente el uso de su lengua materna —además de las limitaciones que ésta pueda tener en cuanto al dominio de la lengua nacional oficial o dominante— puede excluir a la población de la educación, la vida política y el acceso a la justicia. No existe medio más poderoso para fomentar la asimilación a una cultura dominante que contraponer beneficios económicos, sociales y políticos a la lengua materna. Tal asimilación no es el resultado de una libre elección si el individuo debe escoger entre la lengua materna y su futuro. En Bélgica en el siglo XIX, por ejemplo, los flamencos que buscaban movilidad social ascendente no tuvieron más alternativa que aprender francés —la única lengua oficial— y con el tiempo muchos olvidaron por completo su lengua ancestral³³. Este tipo de presión se mantiene en algunos países: los pueblos indígenas de Guatemala tienen muchas más probabilidades de prosperar si dominan el español.

Un indicador del nivel de asimilación es la desaparición de las lenguas habladas en el mundo. De las 10.000 que, según se cree, existieron en algún momento, hoy sólo se hablan 6.000³⁴ y los pronósticos estiman que la cifra disminuirá entre 50% y 90% durante los próximos 100 años³⁵.

Los desafíos más grandes radican allí donde la diversidad de idiomas es mayor. Los habitantes de

No existe medio más poderoso para fomentar la asimilación a una cultura dominante que contraponer beneficios económicos, sociales y políticos a la lengua materna

Figura 2.4 Muchos no tienen acceso a la educación primaria en su lengua materna

Región o grupo	Cantidad de lenguas habladas	Población con acceso a la educación en lengua materna en el 2000	Población total (millones)
África Subsahariana	2.632	13%	641
Asia Oriental y el Pacífico	2.815	62%	1.918
Asia Meridional	811	66%	1.480
Europa Central y Oriental y la CEI	625	74%	409
Países de la OCDE de ingresos altos	1.299	87%	912
América Latina y el Caribe	1.086	91%	530

Fuente: SIL international 2004b

África Subsahariana hablan más de 2.500 lenguas (si bien, tal como aparece en el capítulo 3, muchas de estas lenguas tienen rasgos en común), pero la capacidad de emplear su lengua materna en la educación y el trato con el Estado es, para mucha gente, particularmente limitada. En más de 30 países de la región —con 518 millones de personas o el 80% del total de la región— la lengua oficial es distinta de aquella de uso más común³⁶. Además, sólo 13% de los niños que asisten a la educación primaria estudia en su lengua materna (figura 2.4).

¿Sufre, acaso, el desarrollo una merma por no contar con educación en la lengua materna? Las investigaciones indican que es muy posible que la respuesta a tal pregunta sea afirmativa. En Estados Unidos, los niños que han recibido instrucción en su lengua materna durante los primeros seis años de escuela tienen mucho mejor rendimiento que aquellos que fueron inmersos de inmediato en el inglés y existen muchos motivos para pensar que el proceso de aprendizaje presentaría un patrón similar en los países en desarrollo (capítulo 3)³⁷.

Ahora, si bien es muy importante poder emplear la lengua materna tanto en la vida pública como en la privada, implementar el uso de múltiples lenguas en el gobierno, las cortes y la educación no es una tarea fácil ni práctica. Por ello, el capítulo 3 analiza con detalle los costos y beneficios que enfrentan los estados respecto de sus políticas sobre las lenguas.

Otros aspectos de la exclusión por el modo de vida. La lengua y la religión son aspectos a menudo importantes de la identidad cultural de un individuo, pero hay muchas formas de respetar y reconocer a las distintas culturas. Según la base de datos *Minorías en Riesgo*, 60% de la gente víctima de discriminación cultural sufre de restricciones a la hora de practicar sus ceremonias. Otro 25% —entre los que se cuentan muchos pueblos indígenas de América Latina y los romaníes en algunas partes de Europa del Este—

enfrenta restricciones en cuanto a su vestimenta y la forma de presentarse en público³⁸.

Otro aspecto importante es la manera en que el Estado reconoce y respeta la historia de los diversos grupos culturales que conviven dentro de sus fronteras. Este no es un tema sobre el cual es fácil reunir datos, particularmente a nivel regional y municipal. Una manera de evaluar el nivel de reconocimiento y aceptación del que gozan los distintos grupos es prestar atención a la denominación de calles, así como a la forma en que los feriados legales nacionales celebran momentos clave de la historia o religión de los grupos culturales de un país.

En Estados Unidos, por ejemplo, la mayor parte de los feriados legales no son religiosos. En la India, los empleados del gobierno central tienen 147 feriados, de los cuales 14 celebran la diversidad de sus religiones (figura 2.5). En Francia, por otra parte, 6 de los 11 feriados legales son de origen religioso, todos cristianos, y sólo 5 no son religiosos, pese a que 1 de cada 13 ciudadanos franceses es musulmán.

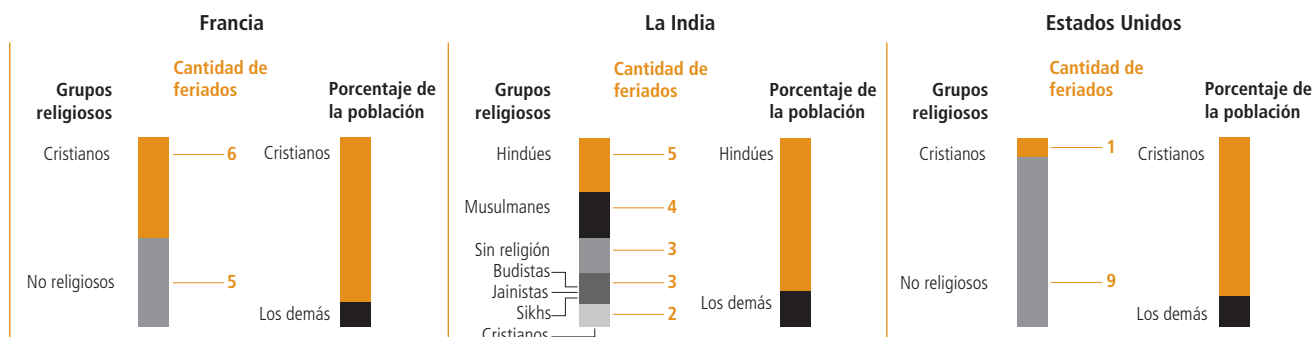
LA EXCLUSIÓN POLÍTICA, ECONÓMICA Y SOCIAL EN FUNCIÓN DE LA IDENTIDAD CULTURAL

Enfrentar restricciones a la expresión de nuestra identidad (exclusión por el modo de vida) sólo es parte del desafío por lograr libertad cultural. Son muchos los grupos que, debido a sus identidades culturales, enfrentan discriminación o algún tipo de desventaja en otros aspectos del desarrollo humano. Según los cálculos, más de 750 millones de personas pertenecen a grupos discriminados o postergados en su vida política y económica (véase la presentación general 2.1).

La participación política. Las limitaciones impuestas sobre la participación política son evidentes en situaciones de dictadura o de estados uni-partidarios, aunque las desigualdades en la participación política pueden ser un fenómeno generalizado aún en democracias bien establecidas. Los procesos políticos pueden restringirse o arreglarse en forma fraudulenta de muchos modos para obstaculizar la participación de miembros de determinados grupos identificados por su etnia, lengua o religión. La base de datos *Minorías en Riesgo* estima que más de 300 millones de personas pertenecen a grupos que ven restringido su acceso a cargos políticos de mayor rango respecto de otros en el Estado como consecuencia de su identidad. Apenas un poco menos de esta misma cifra forman parte de grupos que tienen vetado el acceso a puestos de servicio público. Unos 250 millones de ciudadanos pertenecen a grupos que no tienen derecho de asociación y aproximadamente 280 millones, a grupos que no gozan de la

Figura 2.5 Los feriados nacionales son una forma importante de reconocer o ignorar las identidades culturales

Religiones que se reflejan en feriados nacionales, 2003



Fuente: Feriados nacionales: Francia 2004; la India, Ministerio del Personal 2004; Oficina de Administración de Personal 2003; poblaciones religiosas: la India, Oficina del Registro Civil 2004; Francia y Estados Unidos, CIA 2003

misma libertad de expresión que el resto de la sociedad. Ochenta y tres millones de personas son miembros de grupos que no tienen el mismo derecho de voto que sus conciudadanos³⁹.

Una de las formas más directas de excluir a ciertos grupos de los procesos políticos es negarles la ciudadanía. A más de 300.000 miembros de la minoría de la “tribu de la colina” en Tailandia se les ha negado la nacionalidad y con ello los derechos y privilegios de los que gozan los ciudadanos de esta nación y lo mismo ha sucedido con más de 250.000 musulmanes rohingya en Myanmar que anteriormente habían huido del país por causa de persecuciones. Pese a las crecientes gestiones de grupos de presión en el parlamento, Kuwait sigue negando la ciudadanía a más de 100.000 bidunes, muchos de los cuales han vivido en este país por generaciones⁴⁰.

Asegurar igualdad en todas las etapas del proceso político es una condición vital para prevenir la discriminación en contra de grupos culturales, pero su cumplimiento es también difícil de evaluar. Mayores antecedentes puede arrojar la observación de los resultados, los que suelen ser más fáciles de definir y medir. De todos los países de la OCDE de altos ingresos para los cuales existen datos pertinentes, los Países Bajos son el único país en que la proporción de las minorías étnicas en el parlamento es similar a su participación en la población nacional. El segundo lugar en esta materia lo ocupa Estados Unidos y el tercero, Bélgica (cuadro 2.1).

Pero el problema es obviamente más generalizado. Pese a que constituyen casi la mitad de la población, en Brasil sólo 2 de 33 miembros del gabinete ministerial son afro-brasileños⁴¹. En Kenia, la cantidad de miembros del gabinete ministerial de origen kikuyu bajó de 31% en 1979 a 3% en 1998, mientras su participación en la población total se mantuvo estable en torno al 20%⁴². Sin embargo, la situación volvió a cambiar en las elecciones de 2003. En Fiji, los

CUADRO 2.1
Representación política de las minorías étnicas en algunos parlamentos de la OCDE

País (año de la última elección con datos)	Minorías étnicas en parlamentos ^a			
	Cantidad en la cámara baja/total	Participación en la cámara baja (%)	Participación en la población (%)	Relación entre la cámara y la población
Países Bajos (2003)	13/150	8,7	9,0	1,0
Estados Unidos (2002)	69/440	15,7	28,1	0,6
Bélgica (1999)	6/150	4,0	10,0	0,4
Canadá (2000)	12/301	4,3	13,4	0,3
Reino Unido (2001)	12/659	1,8	8,7	0,2
Nueva Zelanda (1999)	2/120	1,7	10,9	0,2
Dinamarca(2001)	2/179	1,1	5,8	0,2
Australia (2001)	1/150	0,7	6,0	0,1
Alemania (2002)	5/603	0,8	8,5	0,1
Francia (2002)	0/577	0,0	8,0	0,0
Suiza (1999)	0/200	0,0	6,0	0,0

a. Se refiere a minorías étnicas notorias sobre la base de censos o informes académicos. No incluye los inmigrantes que no son notorios (como los descendientes de europeos). Es probable que la proporción de las minorías étnicas sea inferior a la cifra informada, ya que los informes incluyen tanto a ciudadanos como no ciudadanos y los grupos minoritarios suelen ser muy jóvenes en comparación con la población mayoritaria. No incluye a los aborígenes o grupos nacionales minoritarios.

Fuente: Bird 2003.

habitantes de origen fidjiano ocupaban 19 de 21 puestos del gabinete en 2001, aunque sólo representan la mitad de la población⁴³. En Trinidad y Tobago, los ciudadanos de ascendencia india (particularmente los hindúes) estuvieron básicamente excluidos del gabinete entre 1961 y 1986 (aunque desde entonces la situación ha mejorado)⁴⁴.

La base de datos de *Minorías en Riesgo* calcula que 800 millones de personas forman parte de más de 200 grupos culturales que enfrentan desventajas políticas o sufren de discriminación a causa de su etnia, lengua o religión⁴⁵ y que unos 130 millones de estas personas son víctimas de políticas públicas derechamente discriminatorias. El resto sufre discriminación debido a las costumbres sociales del país en que reside o el efecto persistente de la discriminación histórica (véase la presentación general 2.1).

Poner remedio a esta situación resulta crucial, pues la política es poder. Con demasiada frecuencia, las desigualdades en materia de participación política son un aspecto clave de las reivindicaciones no satisfechas de los grupos culturales, las que serán abordadas en el resto de este informe.

Salud, educación e ingreso. Es muy raro que el desarrollo humano de un país o los avances al respecto sean parejos. A menudo, ciertos grupos que se identifican por su religión, etnia y lengua quedan rezagados (recuadro 2.3) y aunque los bolsones de pobreza que ello va produciendo constituyen un tema de preocupación en sí mismos, las desigualdades culturales pueden transformarse en una fuente primordial de tensión social.

Pocos estados recopilan información sobre las esperanzas de vida, la mortalidad infantil, la alfabetización y la matrícula escolar desglosada según etnia, lengua y religión, a pesar de que los censos de la población podrían ser medios eficiente para conseguirla.

Los datos disponibles demuestran que los patrones de iniquidad son recurrentes. Según la base de datos *Minorías en Riesgo*, aproximadamente 750 millones de personas del mundo pertenecen a grupos que son víctimas de discriminación o desventajas socioeconómicas de algún tipo producto de su identidad cultural. Muchos grupos enfrentan ambos tipos de discriminación (véase la presentación general 2.1). Aunque para unos 60 millones de ellas tal discriminación es el resultado de políticas gubernamentales expresamente discriminatorias, las causas más comunes son las prácticas sociales discriminatorias o casos de negligencia no enmendados.

En todo el planeta conviven personas con identidades culturales muy diversas, aunque a menudo se desenvuelvan en mundos muy diferentes. Los sudafricanos negros siguen ganando más o menos una quinta parte del ingreso de un blanco⁴⁶. Los romaníes de la República Checa, Hungría y Eslovaquia creen que su origen étnico es la principal causa de su cesantía⁴⁷. Los hombres y mujeres negras de São Paulo, Brasil, ganan la mitad que los blancos⁴⁸ y en Guatemala, las situaciones de exclusión social y origen indígena son claramente coincidentes (mapa 2.1).

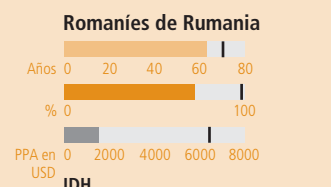
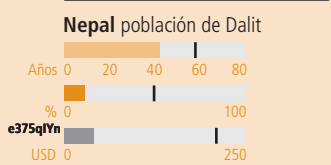
Estos mismos patrones se repiten respecto de la salud y la educación. La esperanza de vida de los indígenas es sistemáticamente menor que la de los no indígenas (véase la figura 2.2). En Nepal, la esperanza de vida promedio nacional es 20% más alta que entre la población dalit⁴⁹. El 30% de los niños romaníes de Serbia y Montenegro no ha asistido nunca a la escuela primaria y uno de cada cinco de los que sí asisten, desertará en algún momento⁵⁰. En Sudáfrica, por último, casi 25% de la población negra no tienen escolaridad alguna⁵¹.

RECUADRO 2.4:

El índice de desarrollo humano: captar las iniquidades entre grupos

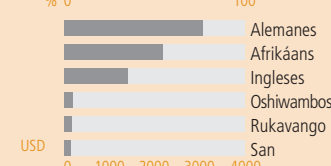
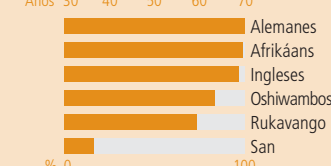
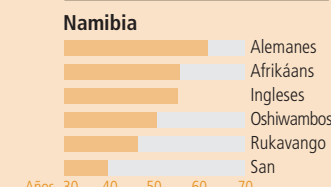
Existen grandes diferencias entre los grupos culturales al interior de los países, 2000

- Esperanza de vida al nacer (años)
- Tasa de alfabetización en adultos (%)
- Ingreso per cápita
- Promedio por país



IDH

Promedio de Rumania	0,778
Romaníes	0,570



IDH

Alemanes	0,960
Ingléses	0,895
Afrikáans	0,885
Oshiwambos	0,641
Promedio de Namibia	0,607
Rukavango	0,585
San	0,326

El índice de desarrollo humano se ha convertido en una herramienta valiosísima para representar el desarrollo humano y el desempeño de un país en materia de desarrollo —muy aproximadamente— con una cifra.

Uno de los usos más eficientes del índice es su comparación del desempeño de países vecinos o similares, lo que genera un sano sentido de la competencia. Si bien no es posible crear un índice similar para la libertad cultural (véase el recuadro 2.3) ni incluir la libertad cultural en el índice de desarrollo humano, desglosar este índice por grupos étnicos, lenguas o religiones puede arrojar luces sobre la exclusión en el campo de la salud, la educación y el ingreso. No obstante, muy pocas veces se efectúa tal desagregación.

El cuadro que arroja los pocos casos en que el índice de desarrollo humano se calcula por grupos culturales es revelador. Los romaníes de Rumania, por ejemplo, presentan un índice de desarrollo humano muy inferior al del rumano promedio (véase la figura) y Rumania ocupa el lugar 72 en el índice de desarrollo humano, mientras su población romaní ocuparía el lugar 128.

Namibia es el único país para el que se ha calculado un índice de desarrollo humano según grupos identificados por una lengua. Una vez más, las diferencias son abrumadoras. La población germano-parlante terminaría muy por encima de Noruega entre los mejor clasificados del mundo, seguidos muy de cerca por los hablantes de inglés y afrikáans. Los hablantes del san vendrían 174 lugares más abajo, mientras que los hablantes de tswana, otjherero, oshiwambo, rukavango, caprivi-lozi y nama-damara se ubicarían entre estos dos grupos.

Estos ejemplos señalan la magnitud de los desafíos por delante. Identificarlos es el primer paso hacia su resolución. Los gobiernos suelen mostrarse reacios a recoger y divulgar este tipo de información, en circunstancias de que contar con ella debiera, en realidad, considerarse un importante primer paso y no una revelación condenatoria.

Fuentes: Sen 2004b; PNUD 200b.

PARA PROMOVER LA LIBERTAD CULTURAL, ES NECESARIO RECONOCER LAS DIFERENCIAS EN MATERIA DE IDENTIDAD

La exclusión por el modo de vida y la exclusión de participar deben enfrentarse con soluciones normativas diferentes. Recurrir únicamente a los enfoques tradicionales para abordar el problema de la participación en la esfera social, económica y política resulta insuficiente y eliminar los impedimentos que obstaculizan la participación social, económica y política de la gente tampoco resolverá este problema. La solución exige nuevos enfoques que integren políticas multiculturales a las estrategias de desarrollo humano (cuadro 2.2).

LA EXCLUSIÓN SOCIAL REQUIERE UN ENFOQUE PROPIO EN MATERIA DE POLÍTICAS

No está comprobado que la eliminación de las desigualdades económicas y políticas acabaría con las desigualdades culturales. Aunque ciertos grupos gocen de privilegios económicos, siguen siendo víctimas de la marginalización cultural (y política), como es el caso de los chinos en el Sudeste Asiático⁵². Por otra parte, las minorías nacionalistas, como los catalanes en España o los habitantes de

Québec en Canadá, gozan del mismo estándar de vida que la mayoría dominante, en ciertos casos tienen ingresos superiores al promedio y su derecho de participación en los procesos políticos está bien protegido. No obstante, también han sido víctimas de exclusión por causa del modo de vida de parte del gobierno central, ya que su lengua y sus tradiciones han sido marginadas⁵³.

De este modo, si bien es bastante común que la exclusión por el modo de vida vaya de la mano de la exclusión política o económica, son asuntos distintos (véase el capítulo 1). La exclusión por causa del modo de vida requiere un análisis y soluciones propios. La legislación y el diseño de políticas públicas con demasiada frecuencia ha dedicado más esfuerzos al fomento de las artes y la protección del acervo cultural que a la promoción de la libertad cultural. Incluso los debates actuales sobre políticas culturales siguen centrados en gran medida en la protección del acervo cultural y si bien son asuntos de importancia, el tema fundamental de promover la libertad cultural ha sido en gran parte dejado de lado (recuadro 2.5)⁵⁴. Para promover la libertad cultural, es necesario que las políticas de inclusión cultural otorguen reconocimiento público, apoyo y cabida a las identidades culturales reprimidas. Cuando ello ocurra, los grupos culturales en

Mapa 2.1 Guatemala: coincidencia significativa entre comunidades que se identifican con una lengua y exclusión social



CUADRO 2.2 La integración de políticas multiculturales a las estrategias de desarrollo humano

Tres pilares de la estrategia de desarrollo humano	Necesario para la libertad cultural	Pero no suficiente para la libertad cultural	Políticas multiculturales adicionales	Potenciales contradicciones entre las metas del multiculturalismo y los tres pilares
Democracia	La democracia es la única forma de gobierno compatible con todas las libertades y derechos humanos, incluidos la libertad y los derechos culturales.	La democracia hace poco para dar cabida a los intereses de las minorías. Las democracias bien organizadas no han acogido las demandas de reconocimiento cultural presentadas por grupos que se identifican por su etnia, lengua y religión, incluidas aquellas de los indígenas y los inmigrantes. La democracia también permite el surgimiento de grupos extremistas violentos.	Incorporar la apertura de espacios para las identidades minoritarias y adoptar políticas multiculturales Considerar el federalismo asimétrico y la participación en el poder ejecutivo. Reconocer las identidades y ciudadanías múltiples.	Las demandas de reconocimiento cultural con frecuencia son presentadas por grupos no-democráticos. Las demandas pueden contraponerse a la conformación de la democracia y congelar las prácticas tradicionales que, en nombre de la "autenticidad", resultan opresoras y pueden ser compartidas por muchos miembros del grupo en cuestión.
Crecimiento a favor de los pobres	El crecimiento a favor de los pobres es necesario para revertir la exclusión socio-económica (exclusión de participar) de los grupos culturales.	El crecimiento a favor de los pobres no es suficiente para superar la discriminación y enmendar los errores del pasado.	Idear programas especiales de apoyo para la creación de empleos, la capacitación y la entrega de créditos. Instaurar programas de discriminación positiva.	La discriminación positiva contradice los principios de la igualdad. ¿Son quizás los programas especiales una solución alternativa a la discriminación positiva?
Expansión equitativa de las oportunidades sociales	La expansión equitativa de las oportunidades sociales es necesaria para revertir la exclusión socio-económica de los grupos culturales.	La expansión equitativa de las oportunidades sociales no es suficiente para superar la discriminación y enmendar los errores del pasado. Además, tal medida tampoco acoge la demanda de oportunidades diferentes, como aquella por distintos tipos de educación.	Idear programas especiales de apoyo a los grupos excluidos. Instaurar programas de discriminación positiva. Ofrecer servicios especiales con financiamiento público, como escuelas.	La discriminación positiva contradice los principios de la igualdad. ¿Son quizás los programas especiales una solución alternativa a la discriminación positiva? Tal medida podría implicar una "inclusión injusta", así como la exclusión de múltiples otras alternativas y oportunidades a disposición de los demás ciudadanos.

Fuente: Oficina encargada del Informe sobre Desarrollo Humano.

Políticas culturales: proteger el patrimonio cultural y promover la libertad cultural

En 1969, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) introdujo la idea de las “políticas culturales” y solicitó a los gobiernos que reconocieran explícitamente las acciones culturales como una finalidad importante de las políticas públicas. Paso a paso, la comunidad mundial está prestando atención a este llamado: la realización de la Conferencia Mundial Sobre Políticas Culturales en México en 1982, el haber proclamado a la década entre 1988 y 1997 como el Decenio Mundial para el Desarrollo Cultural por parte de las Naciones Unidas, la realización de la Conferencia Intergubernamental de Estocolmo (1988) sobre Políticas Culturales para el Desarrollo y el creciente número de estados que crean ministerios culturales son todas muestras del reconocimiento de la idea de que la cultura es desarrollo y el desarrollo es cultura.

Fuente: Arizpe 2004

En un comienzo, las políticas culturales eran concebidas y formuladas en función de la promoción de las artes y la protección del patrimonio cultural. Hoy, están cada vez más relacionadas con la libertad cultural, en concordancia con la propuesta de la Comisión Mundial de Desarrollo y Cultura en su informe de 1995, *Nuestra Diversidad Creativa*. En efecto, la libertad cultural está indisolublemente ligada al respeto y al reconocimiento de la diversidad cultural y la protección del patrimonio cultural, tanto físico como intangible.

La evolución de las políticas culturales debe terminar en el mismo lugar donde comenzó hace un siglo: la idea de que las personas, su libertad y su realización cultural son la finalidad última a la hora de formular políticas culturales.

desventaja verán sus identidades reflejadas en los símbolos e instituciones del Estado, lo que eliminará muchas de las causas de su descontento.

Incorporar el multiculturalismo a las estrategias de desarrollo humano

Gran parte de los enfoques tradicionales en materia de igualdad social, económica y política están fundados en la asimilación. Según esta perspectiva, los grupos deben adoptar la lengua de la cultura dominante a costa del uso de la propia y, a veces, incluso debe negar sus propias tradiciones religiosas y de otra índole con el propósito de prosperar en la vida. Identificarse con la cultura dominante no tiene en sí nada malo, pero la gente no debería verse ante la cruda obligación de escoger entre el cultivo de su identidad y el logro de progreso económico o político. La libertad cultural y el desarrollo humano requieren de individuos libres tanto para mantener sus identidades como para cambiarlas si así lo desean. Para ello, es preciso incorporar políticas multiculturales a las estrategias de desarrollo humano (cuadro 2.2).

Por ejemplo, mientras la democracia es la única forma de gobierno compatible con todas las libertades (incluida la libertad cultural), las reglas creadas para la mayoría no siempre protegen las reivindicaciones por reconocimiento y respeto cultural. Tal como lo sostiene el capítulo 3 de este informe, el federalismo asimétrico (distintos derechos —como aquellos relativos a la lengua— según la región y las necesidades culturales) y la participación en el poder a través de disposiciones electorales representativas y de representación proporcional son alternativas

que deben considerarse cuando la democracia de las mayorías resulta ser insuficiente. Tampoco es posible abordar la exclusión socio-económica exclusivamente a través de políticas redistributivas y de crecimiento en pro de los pobres. Es posible que la creación de programas especiales sea una modalidad apropiada, e incluso esencial, para superar la discriminación y enmendar los errores del pasado. También la educación bilingüe puede traducirse en igualdad de oportunidades para los grupos de lenguas no dominantes. En resumidas cuentas, la implementación de políticas culturales exige una nueva concepción de la igualdad, pues allí donde ciertos grupos de la población tienen necesidades particulares o han sido postergados producto de errores pasados, iguales enfoques normativos no generarán igualdad de oportunidades. Lo que se requiere son más bien enfoques diferenciados (véase el cuadro 2.2).

TRES MITOS EN TORNO A LA LIBERTAD CULTURAL Y EL DESARROLLO

Son pocos los países que han intentado implementar formalmente políticas multiculturales y la mayoría se resiste a hacerlo. Por otra parte, los filósofos y científicos políticos cuestionan si el multiculturalismo es compatible con la democracia y el respeto por los derechos humanos y lo que en parte responde a las realidades que enmarcan a la política de las mayorías. Resulta fácil ignorar a los vulnerables y, para los legisladores, el efecto que tales políticas podrían ocasionar en la totalidad del país no es poco preocupante. Sigue en pie la idea de que velar por la libertad cultural constituye un lujo, dicho de otro modo, sería bueno poder hacerlo, pero los costos son demasiado altos.

Esta idea, a menudo emana de concepciones erradas del papel que cumplen la libertad cultural, la diversidad cultural y las culturas propiamente tales en el desarrollo de una sociedad. A continuación se analizan detalladamente tres de los mitos en torno a este tema:

- Algunas culturas tienen mayores probabilidades de desarrollo que otras.
- La diversidad cultural conduce inevitablemente a choques en torno a valores.
- La diversidad cultural es un obstáculo para el desarrollo.

MITO 1: ALGUNAS CULTURAS TIENEN MAYORES PROBABILIDADES DE DESARROLLO QUE OTRAS

No existe una relación clara entre cultura y desarrollo⁵⁵. La idea de que la cultura de un grupo incide en

su desarrollo resulta muy atractiva a nivel intuitivo y permite convertir los estereotipos culturales en explicaciones del estado del mundo. Esta idea no es nueva y se remonta al menos a la visión que De Tocqueville tenía de la democracia norteamericana a comienzos del siglo XIX y a la forma en que Weber idealizó la ética laboral protestante. Sin embargo, hoy está surgiendo una nueva ola de determinismo cultural que atribuye los fracasos del crecimiento y la democratización a defectos inherentes a determinados rasgos culturales.

Estas ideas son peligrosas, pues pueden llevar a conclusiones extremas en materia de políticas públicas. El trecho es muy corto entre pensar que algunas culturas de una sociedad no son compatibles con el crecimiento económico y la democracia y aseverar, en consecuencia, que éstas deben ser reprimidas o eliminadas. Generalizando, si el fracaso de África en materia de progreso fuera atribuible a rasgos culturales, ¿de qué sirve esforzarse en diseñar y aplicar políticas en el campo económico y político u ofrecer ayuda externa?

Los defensores del determinismo cultural con frecuencia y cierto descuido asignan a vastas partes del mundo el epíteto de “africanas” o “islámicas”⁵⁶, en circunstancias que la cultura no es un atributo homogéneo. Dentro de un mismo “grupo” cultural, las variaciones en cuanto a lenguaje, religión, literatura, arte y estilos de vida son enormes⁵⁷. Por lo demás, la cultura no es el único determinante clave de nuestra vida e identidad, ya que las categorías de clase, género, profesión, filiación política también son de gran trascendencia. Al no poder identificar estos rasgos culturales tan comunes y distintivos, no será posible concretar una teoría coherente sobre el determinismo cultural⁵⁸.

Dentro de una cultura puede existir una gran continuidad, pero incluso en aquellas de larga tradición, los cambios pueden ocurrir con mucha rapidez en una o dos generaciones⁵⁹. Por ejemplo, resulta difícil atribuir el desarrollo de Japón a la cultura japonesa si se considera que la interacción con la industrialización de Occidente de mediados del siglo XIX desencadenó la restauración Meiji y la firme decisión de cambiarle la faz a la educación japonesa. En efecto, aun los aspectos de la cultura que parecen ser más arraigados pueden cambiar. Bangladesh, por ejemplo, ha avanzado enormemente en reducir las prácticas que perpetúan la desigualdad entre los géneros. Así, debido a la constante evolución de las culturas, la cultura de una sociedad específica en un momento determinado puede tener escasa incidencia en su desarrollo futuro. Y contrariamente a lo que proponen los defensores del determinismo cultural, los cambios no son el resultado de políticas de cambio cultural programadas, sino más bien de interacciones económicas y políticas con otras culturas y de mejo-

ras en la educación, una conclusión en materia de políticas públicas que poco difiere de aquellas obtenidas en otros campos de la teoría del desarrollo⁶⁰.

Es más, aquello que en una cultura se considera valioso para el desarrollo incluso puede cambiar y no es posible seguir asumiendo que las economías occidentales son un modelo para el mundo⁶¹. Tomemos de nuevo el ejemplo de Japón, que para sus operaciones económicas recurrió a una clase distinta de valores culturales que aquellos empleados por Occidente. En efecto, el inmenso progreso económico que este país alcanzó a mediados del siglo XX fue gestado sobre la base de la lealtad con y de parte de la empresa, la responsabilidad, la confianza interpersonal y los contratos implícitos, todos valores que hoy son parte fundamental de los cursos de capacitación en gestión dictados en Occidente. Pero esto no fue siempre así, por lo que no resulta tan sencillo predecir, sin error, el valor y futuro de los rasgos culturales.

Y no es que la cultura no incida en el proceso de desarrollo, ya que de hecho las influencias culturales pueden marcar la diferencia. Por ejemplo, algunos análisis han constatado que la ética del trabajo, el ahorro, la honestidad y la apertura a los extranjeros pueden ser factores importantes en el crecimiento económico⁶². Precisamente cuando estas influencias son concebidas como diversas y variables, la cultura, además de un factor de influencia entre muchos otros, puede ser una fuente muy constructiva para entender el comportamiento humano y el desarrollo. Sin embargo, no estamos hablando de una gran teoría cultural del desarrollo y así lo corroboran las pruebas econométricas. Al explicar las tasas de crecimiento, por ejemplo, la política económica, la geografía y la carga de enfermedades son todas variables que han resultado ser tremendamente pertinentes, mientras que los factores culturales, tales como si la sociedad es hindú o musulmana, resultaron ser insignificantes⁶³.

Por lo tanto, si bien el análisis estadístico puede ayudar para evaluar la validez de una teoría, la historia es quizás el mejor juez: y a la fecha la historia del determinismo cultural ha presentado una teoría que va a la zaga del mundo real. Cuando el boyante análisis de Weber respecto de la ética protestante alcanzó reconocimiento, muchos países católicos (como Francia e Italia) crecían a una tasa mayor que naciones protestantes como Gran Bretaña o Alemania. Entonces la teoría se expandió asignándole un carácter más general, esta vez cristiano y occidental. Pero luego fue necesario incluir también a Japón. Muy pronto, Asia Oriental crecía aún más rápido y las antiguas ideas que sostenían que los valores confucianos no promovían las condiciones necesarias para el crecimiento debieron rápidamente echarse por la borda. Luego Tailandia, un país esencialmente budista, pasó a ser la nación

Cuando el boyante análisis de Weber respecto de la ética protestante alcanzó reconocimiento, muchos países católicos (como Francia e Italia) crecían a una tasa mayor que naciones protestantes como Gran Bretaña o Alemania

*Todas las religiones
tienen ideas que pueden
contribuir al desarrollo y
otras que pueden frenarlo*

de más rápido crecimiento, por lo que la teoría nuevamente debió modificarse⁶⁴. Así es como, a la fecha, el determinismo cultural no ha podido estar a la altura de la realidad. ¿Entonces, tienen mejor fundamento las perspectivas actuales y están, acaso, en mejores condiciones de predecir la influencia que puede ejercer la cultura sobre el desarrollo, por ejemplo en África, o determinar la compatibilidad que existe entre la democracia y ciertas religiones, por ejemplo el Islam?

Crecimiento y desarrollo en África. Algunas personas proponen que la cultura está de alguna manera determinando el desarrollo en África Subsahariana. El argumento esgrimido plantea que una problemática “cultura africana” no es adecuada para el desarrollo económico, político y social⁶⁵.

Para el defensor del determinismo cultural, combinar la idea de una “cultura africana” con el fracaso fáctico de África es una tautología ventajosa. Pero los países africanos tienen muchos más factores en común que su mera cultura y muchos de éstos podrían tener mayor incidencia en su lucha por el desarrollo.

El *Informe sobre Desarrollo Humano 2003* identificó, en África Subsahariana, 38 países “prioritarios” que presentan bajos niveles de desarrollo y un escaso avance en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (véase la presentación general 1, *La situación del desarrollo humano*). De éstos, 21 son países mediterráneos o constan de una población que en su mayoría reside lejos de la costa. Se trata, además, en gran parte de países chicos, sólo 4 de los 22 tienen más de 40 millones de habitantes. Estos países también son sumamente dependientes de los productos primarios básicos, los que constituyen más de dos tercios de las exportaciones en 16 de los 23 países sobre los cuales existen datos. La carga de enfermedades de estos países también es inmensa: en 22 de ellos, más de 5% de la población padece de VIH/SIDA y el paludismo sigue siendo una enfermedad endémica.

En los ejemplos para argumentar acerca del papel decisivo que desempeña la cultura en relación con el desarrollo, las realidades de este tipo están a flor de piel. Un ejemplo mencionado con frecuencia y analizado en el capítulo 1 es el de la República de Corea y Ghana en los años 1960, cuya veloz divergencia en cuanto a crecimiento económico en las décadas siguientes a menudo se atribuyó a sus diferencias culturales. Pero tal como lo planteado en el capítulo 1 de este informe, el análisis ha demostrado que existen distinciones de mayor importancia, como los niveles de inversión en educación⁶⁶. El ejemplo indica que las políticas económicas y sociales pueden tener una enorme influencia. Aun las desventajas geográficas, como mercados internos pequeños y el acceso limitado a las vías de comercio mundial, pueden

enfrentarse por medio de la integración regional y la cooperación.

Por otra parte, África ya comienza a mostrar ejemplos exitosos. En Cabo Verde, Mauricio, Mozambique y Uganda, el PIB per cápita creció a más de 3% durante la década de los años 1990⁶⁷. Benin, Malí y Senegal elevaron las tasas de matrícula en la escuela primaria en más de 15 puntos porcentuales⁶⁸ y, pese a la creciente epidemia de VIH/SIDA en el continente, Guinea y Nigeria han logrado reducir su tasa de mortalidad infantil en más de 5 puntos porcentuales⁶⁹.

El mundo cuenta con los conocimientos y los recursos para superar estos desafíos en materia de políticas y ofrecerle así la posibilidad a África de participar como socio con derechos plenos en la economía global. No sería la primera vez que la tesis del determinismo cultural tendría que ajustarse; esta vez metiendo en el redil a la “cultura africana”.

El Islam y la democracia. Todas las religiones tienen ideas que pueden contribuir al desarrollo y otras que pueden frenarlo⁷⁰. En algunas ocasiones se ha aseverado que el Islam es incompatible con la democracia, lo que ejemplificaría una vez más la forma en que la cultura determina el desarrollo (véase también el capítulo 1). Sin embargo, el Islam contiene principios básicos que sientan las bases para la democracia, incluida las ideas de *shura* (consulta) y *ijihad* (razonamiento independiente), *ijma* (consenso) y el mandamiento coránico (que ordena que, en materia de religión, no puede existir coacción)⁷¹.

La idea de que el Islam es incompatible con la democracia no sólo contradice la palabra del Islam, sino también la práctica de los estados con mayoría musulmana. Este malentendido posiblemente surgió de la coincidencia de que muchos países árabes, además de ser islámicos, carecen de regímenes democráticos. Pero la diferencia entre los países árabes de mayorías musulmanas y aquellos no árabes también de mayorías musulmanas es notable. Ninguno de los 16 países árabes predominantemente musulmanes ha contado con derechos políticos y electorales sólidos o relativamente sólidos durante cinco años consecutivos en el último cuarto de siglo. Por el contrario, 8 de los 29 países islámicos no árabes sí han gozado de tales derechos.

Si un grupo de países islámicos demuestra un comportamiento pobre y otro uno muy sólido respecto de la democracia, el rasgo que ambos grupos tienen en común, el Islam, no puede ser la única razón del fracaso de la democracia. Las pruebas indican que los países islámicos pueden tener el mismo desempeño que los no islámicos en materia de democracia. Por ejemplo, del universo de países pobres del mundo (ello para controlar la variable del ingreso, puesto que

los países más ricos tienen mayores probabilidades de ser democráticos), los países islámicos no árabes tienen las mismas probabilidades de ser democracias que los no islámicos⁷²).

El *Informe sobre Desarrollo Humano Árabe 2003* constata que en la región árabe existe un déficit de libertad en comparación con otras regiones del mundo. La causa de este déficit aparentemente no radica en los habitantes de los estados árabes o la existencia de una cultura anti-democrática, ya que las encuestas han demostrado que en los países árabes la cantidad de gente que estima que la democracia es la mejor forma de gobierno es igual o incluso mayor que en cualquier otra parte del mundo, incluido Estados Unidos y Europa⁷³. La causa quizás radique en la historia de las políticas del poder, así como en la falta de apertura hacia ideas foráneas y una cultura ajena a la región. De hecho, en 1995 sólo se tradujeron 330 libros al idioma árabe en la totalidad del mundo árabe. Al griego, con sólo la doceava parte de hablantes de ese idioma en comparación con el árabe, se tradujo cinco veces esa cantidad⁷⁴.

MITO 2: LA DIVERSIDAD CULTURAL CONDUCE INEVITABLEMENTE AL CHOQUE ENTRE VALORES

Son muy pocas las pruebas que puedan justificar esta aseveración. Desde los años 1950, 70 grupos étnicos concentrados en algún territorio tomaron parte en algún conflicto violento⁷⁵. Se trata de conflictos agudizados al término de la Guerra Fría y duplicados entre los años 1970 y 1980, alcanzando su punto culminante en 1991, momento en que sumaban 48. A comienzos de 2003, 22 de estos conflictos seguían en pie y otros 76 grupos luchaban por una mayor autonomía por medio de tácticas casi de la monta de una verdadera guerra (tal como protestas o actos aislados de violencia)⁷⁶.

Una forma muy común de explicar la violencia es aquella que señala las diferencias culturales o étnicas como responsables principales de los conflictos, arguyendo para ello cierta propensión innata entre las personas de culturas diferentes a luchar unos contra otros por la dominación y la autonomía ante diferencias sobre valores que resultan incompatibles. Tal postura está muy bien retratada en la conocida predicción de Samuel

RECUADRO 2.6

Las iniquidades entre los grupos pueden alimentar los conflictos y acrecentar las tensiones

Las causas fundamentales de las acciones violentas rara vez son simples. Pero como lo demuestra el ejemplo presentado a continuación, un aspecto común está surgiendo de las investigaciones sobre los conflictos: el papel que pueden ejercer las iniquidades socioeconómicas y políticas entre grupos como detonantes de las tensiones y la violencia. Sin bien pocas investigaciones se han centrado en el lugar que podrían ocupar las exclusiones culturales (como la falta de reconocimiento de las lenguas o prácticas religiosas), este Informe sostiene que tales asuntos también pueden desencadenar movilizaciones y protestas y ser importantes causas o detonadores de conflictos.

- Los graves motines en contra de los chinos en **Malasia** hacia fines de los años 1960 se atribuyeron en gran medida a la animosidad que sentía la mayoría políticamente dominante, pero desplazada en términos económicos, en contra del poder económico que detentaba la minoría china.
- La Guerra civil que impera en **Sri Lanka** desde comienzos de los años 1980 se ha relacionado con tensiones que resultan de las iniquidades entre la minoría tamil y la mayoría cingalesa. Los administradores coloniales favorecieron económicamente a la minoría tamil, pero tal ventaja sufrió un cambio drástico cuando los cingaleses alcanzaron el poder y fueron marginando cada vez más a la minoría tamil en cuanto a las oportunidades de educación, la participación en el servicio público y en materia de políticas sobre las lenguas.

- En **Uganda**, los hablantes de bantú (que habitan en su mayoría en el centro y sur del país) han dominado en el aspecto económico, pero han estado marginados de la política si se compara con la población que no habla ese idioma (ubicada mayoritariamente en las regiones del norte). Estas desigualdades económicas y políticas desempeñaron un papel importante en los principales conflictos de esta nación, los que incluyen la violencia desatada por Idi Amin (década de 1970) y el segundo régimen Obote (1983-1985).
- Los pueblos indígenas del estado de Chiapas, **México**, sufren desde mucho tiempo privaciones políticas y económicas. Exigieron una mayor autonomía política y el mejoramiento de sus condiciones socio-económica, así como la protección de su patrimonio cultural, situación que culminó con levantamientos contra el Estado de México en cuatro municipios.
- En **Sudáfrica**, antes de 1994, la mayoría negra era víctima de graves desventajas políticas y socio-económicas, lo que ocasionó muchos de los levantamientos que se produjeron entre 1976 y el cambio de gobierno en 1993.
- Los católicos de **Irlanda del Norte** han sufrido privaciones económicas y políticas desde el siglo XVI. La creación de Irlanda del Norte como parte del Reino Unido, en los años 1920, aseguró a los protestantes un permanente predominio político y económico, lo que a su vez alimentó las demandas de los católicos del norte

por formar parte de la República de Irlanda, mayoritariamente católica. Los conflictos violentos se iniciaron a fines de los años 1960 y comenzaron a disminuir en intensidad durante los años 1990 luego de esfuerzos sistemáticos por aminorar estas desigualdades.

- **Fiji** ha sido testigo de una seguidilla de crisis constitucionales y golpes de estado, particularmente entre 1987 y 1999, debido a que los fidjianos indígenas, víctimas de importantes desventajas económicas, han temido perder el control político a favor de los fidjianos de origen indio, quienes detentan el predominio económico en el país.
- Las crecientes tensiones entre musulmanes y cristianos en Poso, Célebes central, **Indonesia**, comenzaron a aflorar a mediados de los años 1990, cuando la comunidad musulmana obtuvo cada vez más beneficios de las nuevas políticas económicas que los cristianos.
- Desde los tiempos de la Colonia, los pueblos indígenas de **Guatemala** han sido víctima de discriminación política y económica, lo que ha contribuido a los actuales conflictos que se viven en el país.
- La insurgencia maoísta iniciada en **Nepal** en 1996 puede atribuirse a los profundos resentimientos que ocasionó la marginalización y exclusión sistemática de ciertos grupos étnicos, ciertas castas y de las mujeres.

Fuente: Steward 2002; PNUD 2004; Frankel 2003

Crear un ambiente en que florezcan múltiples identidades comienza con promover la libertad cultural y la igualdad entre grupos en los aspectos de las oportunidades culturales, políticas y socioeconómicas

Huntington del “choque de civilizaciones”⁷⁷. Estas ideas también han sido utilizadas para explicar los conflictos interétnicos que surgieron dentro de algunas naciones, como en Liberia y la antigua Yugoslavia.

No cabe duda que muchos de los conflictos en el mundo poseen una dimensión cultural. Todos los grupos que participan en un conflicto se perciben a sí mismos como miembros de una cultura común (una etnia o una religión) y su lucha consiste (al menos parcialmente) en alcanzar la autonomía cultural. A ello se debe que los conflictos hayan sido atribuidos a pasiones étnicas primitivas, lo que convertiría al conflicto en algo inevitable e insoluble⁷⁸.

El capítulo 1 destaca las graves falencias de este enfoque, pues se funda en una visión errada de la formación, papel y maleabilidad de las identidades. Este argumento también desvía la atención de importantes factores económicos y políticos. Son muchas las pruebas respecto de cómo se constituyen y varían las identidades y por qué los aspectos destacados en ellas varían a lo largo del tiempo y todas indican que si bien la cultura es algo heredado, también es algo que se escoge y construye. Muchas personas tienen múltiples identidades⁷⁹. Las diferencias culturales no son la causa principal del conflicto y, en ciertos casos, en la medida en que dificulta un poco la movilización de los grupos, la diversidad puede incluso reducir el riesgo de conflicto⁸⁰. ¿Pero qué es, entonces, lo que ocasiona estas tensiones?

¿Conflictos étnicos o codicia y desigualdad?

Muchos conflictos son, en efecto, de orden cultural, puesto que la gente que opta por cada uno de los lados de estas guerras siente que pertenece a una misma cultura. Pero las causas primarias de las guerras muy raramente son las culturas propiamente tales o una incompatibilidad de valores. Investigaciones recientes proponen dos explicaciones diferentes: la codicia y las desigualdades horizontales. La lucha por el control de valiosos recursos naturales como el petróleo o las minas de diamantes podría ser la causa primordial de las guerras étnicas, como en el caso de Liberia, Sierra Leona y Sudán. Lo que con frecuencia parece ser un conflicto étnico, podría simplemente ser una contienda por el saqueo de recursos por parte de grupos de elite que manipulan las lealtades étnicas.

Otros importantes alicientes para la guerra son los desempeños económicos en decadencia y los altos niveles de pobreza, tal como es el caso de Sierra Leona y Somalia. Importantes desigualdades (horizontales) entre los diferentes grupos que se identifican por su etnia, religión o lengua están detrás de muchos otros conflictos. Cuando las demandas culturales, políticas y socioeconómicas de los diversos grupos permanecen sin ser atendidas por largo tiempo, la tensión se acumula y puede estallar en violencia.

Las investigaciones recientes muestran que muchos conflictos han estallado en situaciones de acceso desigual de los grupos a bienes económicos, oportunidades de ingreso o empleo, servicios sociales u oportunidades políticas. El trabajo realizado por la Oficina de Prevención y Recuperación de Conflictos del PNUD constata que las probabilidades de que surja un conflicto aumentan en la medida en que crece la desigualdad entre los grupos, como en Indonesia y Nepal (recuadro 2.6). La raíz del conflicto en las Islas Salomón fue la lucha por recursos escasos y mal administrados (recuadro 2.7) y en Bolivia, el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada fue obligado a renunciar en octubre de 2003, en gran medida debido al activismo y el levantamiento de las mayorías indígenas y sus partidarios a causa de su pobreza y marginalización política. En Ecuador, los grupos indígenas también han emprendido movilizaciones en torno a temas de pobreza y desigualdad y han unido sus fuerzas, además, a las protestas de otros grupos en contra del gobierno de Jamil Mahuad, quien fue obligado a renunciar en enero de 2000⁸¹. En algunos casos, las privaciones de los grupos son tanto económicas como políticas (como en México y Sudáfrica), mientras que en otros, aunque el grupo goce de cierto predominio político, puede ser víctima de privaciones económicas (como en Malasia, Sri Lanka y Uganda).

RECUADRO 2.7

En las Islas Salomón, las diferencias étnicas no son la causa del conflicto

En el conflicto que impera en las Islas Salomón, los problemas en torno a la etnicidad desviaron la atención de los temas centrales que motivaron las protestas, como la tenencia de la tierra, el desarrollo económico y un sistema de gobierno más transparente. El acuerdo de paz, por ejemplo, menciona a las víctimas de “disturbios étnicos”, así como la necesidad de restaurar la “armonía étnica” en las Islas Salomón. Sin embargo, observar el conflicto a través del prisma de la hostilidad inter-étnica puede resultar algo ingenuo y potencialmente peligroso para quienes aspiran a restaurar la paz. Ubicadas en una región de gran diversidad cultural y con más de 1.000 lenguas, estas islas (en las que se hablan al menos 70 lenguas distintas) son un Estado moderno débil y empobrecido, incapaz de recaudar impuestos o proveer servicios básicos. Hogar de centenares de grupos tribales y pequeños clanes conocidos como “wantoks”, el concepto de lealtades étnicas mayores resulta casi tan ajeno y artificial como la noción de Estado.

Aunque a primera vista los recientes intensos disturbios sociales de las Islas Salomón se presenten como una simple enemistad étnica, dicen más bien relación con una lucha por los recursos escasos y mal administrados que en el pasado pertenecieron a los clanes, tribus o linajes. Con la llegada de una creciente cantidad de trabajadores inmigrantes durante los años 1990 a la isla de Guadalcanal, lugar con valiosos recursos, el resentimiento creció entre los habitantes originales de la isla. A comienzo de 1998, grupos armados de jóvenes de Guadalcanal (conocidos como el Movimiento para la Libertad Isatabu, IFM por su sigla en inglés) iniciaron acciones beligerantes que dieron lugar al desplazamiento interno de más de 35.000 habitantes de las Islas Salomón. Surgieron choques, predominantemente con habitantes de la isla vecina de Malaita, los que continuaron hasta fines de 2000 y culminaron con la firma de un acuerdo de paz mediado por Australia.

Fuente: Poncio 2004, citando a Reilly 2002; Schoorl y Friesen 2000.

CONTRIBUCIÓN ESPECIAL

La diversidad – desde divisionista hasta integradora

El 27 de abril de 1994, el pueblo de Sudáfrica fundó una nación sobre la base de la promesa de que enmendaríamos el legado heredado de un pasado de divisiones con el objetivo de construir una mejor vida para todos.

No fue una promesa hecha con liviandad.

Durante generaciones, millones de personas habían sido condenadas a vivir en la pobreza. Y para perpetuarse a sí mismo, el sistema de Apartheid, que aseveraba haber sido ordenado desde arriba, fue mantenido por la fuerza bruta, arrebatándonos a todos —tanto a oprimidos como a opresores— nuestra humanidad.

Durante décadas habíamos luchado por una sociedad libre de racismo y sexismo e incluso antes de llegar al poder en las históricas elecciones de 1994, nuestra visión de la democracia se asentaba, entre otros principios, en que ningún individuo ni grupo de individuos sería sometido a opresión, dominación o discriminación en virtud de su raza, género, origen étnico, color o credo. Una vez que ganamos el poder, escogimos concebir como una fortaleza esa diversidad de colores y lenguas que otrora fuera utilizada para dividirnos. Nos aseguramos que las leyes fundamentales de nuestra tierra, nuestra Constitución y Declaración de

Derechos, promovieran la unidad y prestaran particular atención a los derechos sociales y económicos. El camino que tomamos hacia la inclusión no era nuevo ni había sido escogido a la ligera. Durante décadas, el Congreso Nacional Africano había fomentado la unidad nacional e incluso en los momentos más duros de la represión, cuando la interacción racial conducía a la cárcel o la muerte, nunca claudicamos ante nuestro objetivo de construir una sociedad fundada en la amistad y la humanidad común.

Ahora, si bien las leyes ya no reproducen las antiguas divisiones, éstas siguen manifestándose en la vida social y económica, en nuestros barrios, en nuestros lugares de trabajo y en la creciente desigualdad entre pobres y ricos.

Cuando emprendimos el proyecto de transformar nuestra sociedad, uno de nuestros lemas fue “librémonos del apremio”. Nuestro objetivo fue abolir el hambre, el analfabetismo, la falta de vivienda y asegurar que todos tuvieran acceso a alimentos, educación y vivienda. Concebimos la libertad como intrínsecamente ligada a la dignidad humana y la igualdad. Ahora los cimientos para una vida mejor están ya en pie y se ha iniciado la construcción. Estamos absolutamente conscien-

tes de que la libertad y nuestros derechos sólo tendrán un sentido cabal en la medida en que logremos superar las divisiones y las desigualdades de nuestro pasado y mejorar la vida de todos, especialmente aquella de los pobres. Hoy comenzamos a cosechar algo de lo sembrado a fines del período de hambruna sudafricana.

Muchas personas de la comunidad internacional que observaban desde la distancia cómo nuestra sociedad desafiaba a los profetas de la maldición y sus predicciones de conflictos interminables, hablaron de un milagro. Sin embargo, todos los que han participado de cerca en la transición saben que se trata del resultado de una decisión humana.



Nelson Mandela
Ganador del Premio Nóbel de la Paz 1993

El mundo industrializado no está a salvo de este tipo de violencia. Los disturbios raciales surgidos en las ciudades norteamericanas estuvieron relacionados con las graves disparidades raciales en cuanto a ingreso y gasto público⁸². En Irlanda del Norte, la minoría católica fue víctima tanto de discriminación económica como política. Un estudio de 233 grupos repartidos en 93 países claramente respalda la hipótesis de que estas desigualdades entre grupos tienen altas probabilidades de generar violencia⁸³. Las pruebas estadísticas respaldan estas investigaciones acabadas.

La mayor parte de la investigación sobre estos conflictos está centrada en las desigualdades económicas y políticas, pero la falta de reconocimiento cultural también puede ser una variable importante. La introducción de la política sobre la lengua conocida como “sólo el sinhala” dio un fuerte ímpetu a la espantosa escalada de conflictos en Sri Lanka. Este tipo de políticas también fue importantes en Moldova y los motines de Soweto en Sudáfrica no fueron generados por las últimas carencias económicas y políticas, sino por los intentos de imponer el afrikáans en las escuelas de los negros. Los Acuerdos de Paz que pusieron término a más de 30 años de guerra en Guatemala incluían el Acuerdo sobre la Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (como parte del Acuerdo General de Paz), el cual reconoce de manera oficial el carácter multiétnico del país.

La respuesta más típica del Estado ante las diferencias culturales es la represión y la asimilación, ello con el propósito de construir una nación homogénea. Sin embargo, la represión de la libertad cultural constituye una afrenta al desarrollo humano y los intentos de represión y asimilación pueden enardecer las tensiones de una sociedad al punto de hacerlas estallar en violencia.

La presencia de identidades múltiples puede reducir el conflicto. Las identidades fundadas en características culturales comunes como la religión, la lengua y la etnicidad parecen promover lealtades más fuertes entre los miembros del grupo que aquellas identidades asentadas en otras características. A partir de esta constatación, los dirigentes han aprendido que aglutinar a grupos sobre la base de un único lazo cultural puede ser la mejor manera de “reunir a las tropas”. La idea de que los individuos poseen una identidad única y rígida divide y confronta a la humanidad. Ésta ha sido sin lugar a duda una variable determinante de muchos conflictos.

Crear un ambiente en que florezcan múltiples identidades no es tarea fácil. Comienza con promover la libertad cultural y la igualdad entre grupos en los aspectos de las oportunidades culturales, políticas y socioeconómicas. La gente debe tener la libertad de escoger el modo de definirse a sí misma y debe gozar de los mismos derechos y oportunidades con que cuentan sus vecinos. Este informe

afirma que la mayor esperanza para el establecimiento de la armonía es promover la expresión de nuestras identidades múltiples.

MITO 3: LA DIVERSIDAD CULTURAL ES UN OBSTÁCULO PARA EL DESARROLLO

No existe una relación clara, ya sea buena o mala, entre diversidad y desarrollo. Un argumento que aboga por la represión de los grupos culturales y a favor de la asimilación es que la diversidad cultural obstaculiza el desarrollo. Históricamente, una de las piedras angulares ideológicas del estado-nación ha sido que su funcionamiento será mucho más eficiente si está ordenado en torno a una identidad cultural única.

Este argumento es alimentado en gran parte por las experiencias en África Subsahariana, una región muy rica en diversidad, pero con muchas dificultades en materia de crecimiento económico y desarrollo, que de este modo se presta para la especulación de que la propia diversidad es la causa principal del problema. Sin embargo, la bibliografía sobre este tema revela una importante distinción: los problemas no surgen únicamente cuando grupos diversos conviven en un mismo territorio, sino también cuando las tensiones entre estos grupos conducen a un sistema de toma de decisiones políticas ineficiente y a un acceso a recursos materiales desproporcionadamente mayor para uno o más grupos, así como al clientelismo⁸⁴.

En Kenia, por ejemplo, el Presidente Daniel arap Moi sucedió a Jomo Kenyatta en 1978. En 1988, la proporción de construcción de carreteras en las regiones natales de los miembros de coalición de Kenyatta ascendía a un tercio de lo que era a fines del gobierno de Kenyatta, mientras que aquella en las regiones natales de los Moi se había casi duplicado. El panorama era similar en cuanto a gasto en salud en 1988: 18% en las regiones de la coalición Kenyatta y 49% en las regiones de la coalición Moi⁸⁵.

La forma de alcanzar un crecimiento económico general, así como altos niveles en salud y educación, es formular políticas para todo el país y no sólo para ciertos grupos de interés. Las políticas gestadas a favor de algún grupo específico devienen en problemas en todos los países, no sólo en aquellos con diversidad cultural. En efecto, el propósito de las democracias es conciliar los intereses en conflicto por medio de un sistema transparente y el diálogo abierto. Muchas democracias establecidas y prósperas están constantemente equilibrando los intereses de los grupos poderosos con los intereses del país.

En los países que presentan una alta diversidad cultural y un desempeño económico deficiente, ¿en qué medida es posible culpar de ello a la diversidad?

Muchos de los países más pobres enfrentan enormes obstáculos, como altos niveles de VIH/SIDA y paludismo, bajo rendimiento en educación y alejamiento geográfico de los mercados mundiales. Resolver las tensiones entre grupos de ninguna manera resolverá estos problemas. Consideremos, por ejemplo, Botswana, un país homogéneo con una estable situación política, pero también con el mayor nivel de contagio de VIH/SIDA en el mundo.

Nuevamente, la idea de que la diversidad es mala para el desarrollo no resiste las numerosas experiencias de éxito en sociedades que reconocen la diversidad. Malasia, lugar en que 62% de la población es malaya o perteneciente a otros grupos indígenas, 30% de origen chino y 10% indio, ocupó el décimo lugar entre las economías de mayor crecimiento en el mundo durante los años 1970, 1980 y 1990 cuando implementó un amplio abanico de políticas de discriminación positiva⁸⁶. La India ha manejado sus diversas culturas con políticas pluralistas y el funcionamiento paralelo de 15 lenguas oficiales y con ello ha logrado sorprendentes avances en cuanto a crecimiento económico, salud y educación.

Estas experiencias de éxito apuntan a la importancia de las políticas pluralistas. Hasta el punto en que la diversidad cultural ocasiona tensiones entre los grupos y un sistema de toma de decisiones políticas ineficiente, la solución radica en reducir tales tensiones. Tal como lo esgrime la totalidad de este informe, los intentos por reprimir e imponer la asimilación de los diversos grupos culturales no sólo son cuestionables desde un punto de vista moral, sino que con frecuencia también son ineficientes y enardecen las tensiones. En lugar de medidas represoras y asimilacionistas es necesario aplicar políticas pluralistas que permitan la incorporación de los individuos con identidades culturales diversas a la sociedad.

Los beneficios económicos de la migración. Un caso especial en la relación entre diversidad y desarrollo es aquel que surge de la emigración a países de mayor desarrollo. A diferencia de la tarea que implica lidiar con la diversidad ya existente en un país, la aceptación de inmigrantes por motivos económicos (o hacer vista ciega ante la llegada de inmigrantes ilegales en busca de trabajo) representa una clara decisión política cuyo resultado es el aumento de la diversidad en pro de ganancias económicas.

Uno de los factores que respaldan las posturas más blandas ante la inmigración por motivos económicos es el impacto positivo que ésta tiene en el perfil demográfico de rápido envejecimiento de Occidente. Dicho de otra manera, para que los países mantengan su relación entre ciudadanos económicamente activos y no-activos, es necesario contar con grandes influjos de inmigrantes: sólo la Unión Eu-

Los intentos por reprimir e imponer la asimilación de los diversos grupos culturales no sólo son cuestionables desde un punto de vista moral, sino que con frecuencia también son ineficientes y enardecen las tensiones

ropea necesita unos 3 millones de inmigrantes anuales, aproximadamente el doble de la cantidad actual⁸⁷. Además, los inmigrantes también aportan sus habilidades empresariales al país de llegada: 30% de las nuevas empresas de Silicon Valley, California, iniciadas entre 1995 y 1998 fue obra de inmigrantes chinos e indios (ideas profundizadas en el capítulo 5)⁸⁸.

Y si bien continúa el debate sobre la fuga de cerebros desde los países en desarrollo, los beneficios económicos de la inmigración no sólo favorecen al país de llegada: las remesas hacia el país de origen han aumentado sustancialmente y sumaron más de 80 mil millones de dólares en 2002, lo que supera las cantidades desembolsadas en ayuda externa y constituye una de las mayores fuentes de ingreso de algunos países pobres⁸⁹.

Pero en esta historia también hay perdedores. La gente que ya reside en el país se siente amenazada por los nuevos inmigrantes y tratada injustamente, debido a que percibe cierto deterioro en sus sueldos y empleos. Para los inmigrantes, también surgen motivos de preocupación: a menudo sienten su libertad cultural amenazada, porque lo que se requiere es su mano de obra y no su cultura. El capítulo 5 analiza el frágil equilibrio en materia de políticas necesario para asegurar los beneficios de la inmigración y a la vez evitar las grandes tensiones que surgen entre los grupos que conviven en un país y sus potenciales graves consecuencias.

Diversidad y dinamismo por medio del intercambio de ideas. Las sociedades culturalmente homogéneas no tienen que enfrentar el problema de la diversidad cultural, pero la homogeneidad tiene su costo. Las sociedades diversas pueden amasar importantes beneficios gracias al dinamismo y la creatividad que generan las interacciones entre los diversos grupos culturales.

Pero no siempre resulta fácil captar estos efectos. Suelen ser más evidentes a nivel internacional, donde los beneficios resultan del intercambio comercial y de las experiencias entre distintos países. Un elemento clave del posicionamiento de Japón como una de las economías más ricas del mundo fue el cambio de sus políticas aislacionistas, junto con el firme compromiso de “buscar el conocimiento por el mundo entero”⁹⁰. Asimismo, el Informe de Desarrollo Humano Árabe 2003 identifica la falta de apertura a las ideas foráneas como un factor de máxima importancia en el estancamiento del progreso en esa región⁹¹.

Dentro de un mismo país, los efectos pueden ser similares. Estados Unidos es un ejemplo destacado de país basado en la diversidad y la tolerancia que ha tenido un enorme éxito económico. Los beneficios pueden surgir directamente de las interacciones entre grupos, mientras que las oportunidades de negocios y los propios emprendedores pueden verse atraídos

hacia las ciudades y sociedades en que impera la libertad cultural y florece la diversidad. Un estudio de la Institución Brookings indica que 11 de las áreas metropolitanas de Estados Unidos con mayor diversidad general están entre las 15 áreas más importantes en materia de uso e implementación de alta tecnología⁹³. Lo anterior implica que los medios diversos y tolerantes fomentan la creación y la innovación que son necesarias para la creación de industrias de alta-tecnología.

LOS DESAFÍOS ACTUALES PARA LA LIBERTAD CULTURAL

El presente informe arguye que los enfoques multiculturales para enfrentar la diversidad (véase el cuadro 2.2) no tienen por qué desembocar en conflicto, fragmentación o poco desarrollo. Por el contrario, tales enfoques podrían contribuir a impedir problemas en la medida en que disminuyen las tensiones antes de que adquieran proporciones mayores. En un contexto general, los argumentos que respaldan el diseño de este tipo de políticas suelen ser claros. Sin embargo, las contradicciones, disyuntivas o choques con otros aspectos del desarrollo humano suelen ser lo que acapara la atención de los estamentos encargados de formular las políticas.

Por ejemplo, ¿tendrá sentido impartir las clases de las escuelas de Londres en las 300 distintas lenguas que hablan sus estudiantes dada la alta demanda por recursos en otras partes? ¿El principio de discriminación positiva no viola, acaso, el principio de igualdad? ¿Cómo puede un Estado secular satisfacer la variedad de necesidades de múltiples grupos religiosos? Son preguntas difíciles a problemas complicados e ignorarlos no acabará con ellos.

En algunas áreas, las políticas de reconocimiento cultural no interferirán con el desarrollo humano, mientras que en otras, es necesario adoptar soluciones innovadoras en este campo para lidiar con las posibles soluciones de compromiso. De acuerdo con los siguientes capítulos y pese a lo que posiblemente pueda sugerir el actual discurso sobre la materia, es efectivamente posible lidiar con las tensiones y las disyuntivas en materia de políticas, particularmente donde se han exagerado los costos e ignorado los beneficios.

En un mundo en que cerca mil millones de personas pertenecen a grupos que experimentan algún tipo de exclusión cultural, promover la libertad cultural es un enorme desafío. La cantidad de personas postergadas o que sufren discriminación en el terreno social, económico o político es casi dos veces mayor. Ante esta situación, lo que resta del Informe está relacionado con las políticas para abordar las afrentas a la libertad cultural.

