



# Enfrentar a los movimientos que pretenden la dominación cultural

En este Informe se sostiene que las personas deben tener la libertad de ser quienes son, de elegir su identidad y de vivir en conformidad con esas opciones; se plantea asimismo que la piedra angular de la libertad cultural es el reconocimiento de que existen identidades múltiples y complementarias, lo que implica individuos que se identifican a sí mismos como ciudadanos de un Estado, pero también como miembros de grupos étnicos, religiosos y culturales. Sin embargo, existen movimientos que se oponen a estos principios y que buscan eliminar la diversidad a causa de alguna supuesta superioridad cultural. Es necesario hacer frente a tales movimientos y a sus bases de sustento; la pregunta es cómo.

El presente capítulo versa sobre los movimientos coercitivos que buscan la dominación cultural, es decir, aquellos motivados por una ideología de superioridad y dominación cultural que usan la coerción para suprimir la identidad cultural de otras personas. Estos grupos constituyen un componente habitual del escenario político de muchos países y su influencia incluso podría ir en aumento. Si bien es cierto que muchos tipos de movimientos utilizan estrategias coercitivas de violencia o intimidación, es importante aclarar que la diferencia principal radica en que no todos persiguen la dominación cultural. De hecho, algunos grupos históricamente desplazados o subordinados se sienten forzados a recurrir a estrategias coercitivas, en particular si se consideran excluidos o marginados del proceso político normal y sin bien entre las tácticas que usan pueden incluir la coerción, su meta es conseguir igualdad de derechos, compartir el poder, ser autónomos y lograr una sociedad más integrada (como los Zapatistas en México). Ahora bien, el uso de estrategias coercitivas por parte de tales grupos ya no sería necesario ni justificado si se adoptaran las recomendaciones analizadas en los capítulos 3 y 5.

Este capítulo centra su atención en los movimientos que suelen buscar la fundación de estados “puros” en términos étnicos o religiosos y que para este fin recurren a la expulsión, la asimilación forzosa e incluso a asesinato de cualquiera que sea considerado ajeno a la propia identidad (un “otro”). Para este tipo de movimientos, las políticas que propician el multiculturalismo y que se defienden en este In-

forme sencillamente son abominables. Lo que convierte a un grupo en un movimiento coercitivo es la intolerancia u odio por formas de vida diferentes y la práctica organizada de propagar esa intolerancia y negar a la gente la posibilidad de elegir su propia identidad (figura 4.1), lo que contrasta con la meta de libertad y diversidad que se propugna en este informe.

Para describir estos movimientos, con frecuencia se recurre erróneamente al término de “fundamentalismo” religioso, pero es importante recalcar que este capítulo se centra en un tema a la vez más amplio y más acotado que el fenómeno del fundamentalismo. Por una parte, muchas formas de fundamentalismo religioso no creen en el uso de la violencia para lograr sus objetivos, no buscan necesariamente imponer por la fuerza su ideología a los demás y es posible someter su accionar a las normas del sistema democrático. A modo de ejemplo, los monjes tibetanos o trapenses tienen fuertes creencias religiosas, pero no interfieren con la libertad de credo de los demás. Por otra parte, algunos movimientos coercitivos que buscan la dominación cultural no son principalmente religiosos y más bien apelan a la pureza étnica o racial. Por lo tanto, el fundamentalismo religioso no es una condición necesa-

*Este capítulo centra su atención en los movimientos que suelen buscar la fundación de estados “puros” en términos étnicos o religiosos y que para este fin recurren a la expulsión, la asimilación forzosa e incluso a asesinato de cualquiera que sea considerado ajeno a la propia identidad*

## Figura 4.1 Movimientos que pretenden la dominación cultural – no son iguales a todos los movimientos fundamentalistas o a todos los movimientos violentos



Fuente: Oficina encargada del Informe sobre Desarrollo Humano

*La falta de democracia más bien crea las condiciones para que surja ese tipo de movimientos, mientras que la integración política puede debilitar las fuentes del conflicto y fortalecer la democracia liberal*

ría ni suficiente para que un movimiento sea calificado como coercitivo que aspira a la dominación cultural.

¿De qué manera puede responder el Estado a tales movimientos sin poner en riesgo los principios democráticos? En este sentido, las alternativas son dos: reprimirlos o socavar sus bases de apoyo integrando democráticamente las inquietudes y resentimientos que los sustentan. Puesto que el Estado tiene el derecho legítimo y la responsabilidad de perseguir los actos delictivos y penales, en ocasiones debe recurrir al uso de la fuerza. Sin embargo, el Estado también debe garantizar que las medidas que tome para reprimir los movimientos que pretenden la dominación cultural no se traduzcan en la represión de los derechos y las libertades fundamentales de las personas. Ahora bien, este capítulo sostiene que la represión rara vez funciona y que la falta de democracia más bien crea las condiciones para que surja ese tipo de movimientos, mientras que la integración política puede debilitar las fuentes del conflicto y fortalecer la democracia liberal.

#### MOVIMIENTOS QUE PRETENDEN LA DOMINACIÓN CULTURAL — EL DESAFÍO ACTUAL

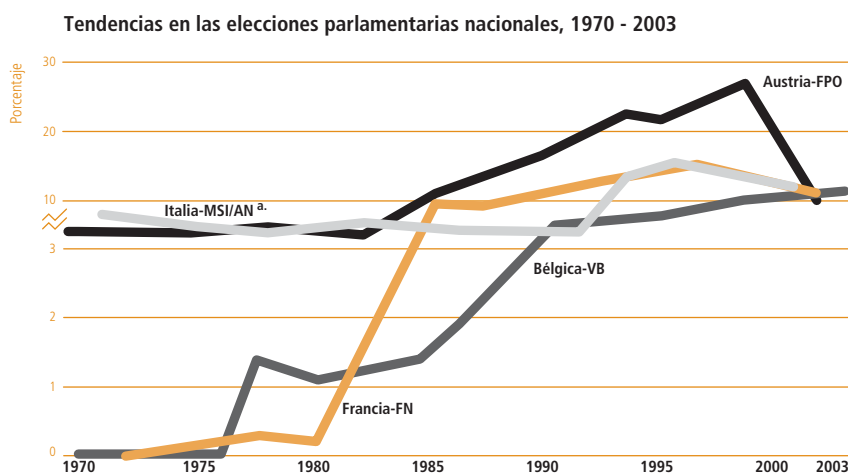
Los movimientos coercitivos e intolerantes no son una novedad, pero han ido en aumento y en muchos países se están convirtiendo en una fuerza importante en el ámbito de la política nacional. A continuación se presentan algunos indicadores inquietantes:

- Los partidos de extrema derecha de Europa lograron victorias electorales en varios países y en

Austria alcanzaron un 26,9% de los votos en 1999 (figura 4.2).

- Los delitos motivados por el odio y la violencia xenofóbica (motivados por prejuicios racistas, étnicos o religiosos) siguen siendo muy comunes en América del Norte y Europa. En 2002, hubo 12.933 delitos de esta índole en Alemania y 2.391 en Suecia; 3.597 enjuiciamientos en el Reino Unido y 7.314 actos ilícitos relacionados en Estados Unidos<sup>1</sup>. Si bien la intolerancia extrema no es exclusiva de estos países, son de los pocos que registran datos de esta magnitud.
- En 2003, 13 de cada 65 grupos (uno de cada cinco) involucrados en actividades terroristas podían considerarse organizaciones que persiguen la dominación religiosa o la limpieza étnica<sup>2</sup>.
- En África, el Ejército de Resistencia del Señor intenta instaurar un gobierno basado en los Diez Mandamientos. A partir de 1988 impuso una violencia brutal en el norte de Uganda que incluye, entre otras prácticas, el secuestro, la tortura y las violaciones. Por otra parte, los rebeldes Interahamwe Hutu, causantes del genocidio de 1994, continúan siendo una amenaza en Rwanda.
- En Asia Meridional aumentaron los ataques violentos a las misiones e iglesias cristianas. Pese a la prolongada tradición secular de la India, la fuerte violencia comunitaria experimentada en el país ha crecido en intensidad: el 36,2% de las víctimas de este tipo de violencia desde 1954 se registraron en el período 1990-2002<sup>3</sup>. En Pakistán, por su parte, desde 1989 ciertas organizaciones como Sipah-e-Sahaba, Lashkar-e-Jhangvi y Tehreek-i-Jafariya instigan a la violencia sectaria brutal entre sunitas y chiítas (cuadro 4.1)<sup>4</sup>.
- En el Sudeste Asiático, el grupo militante Jemaah Islamiyah, cuyas redes se extienden a Indonesia, Malasia, Filipinas y Singapur, pretende instaurar un Estado islámico asiático. Algunos de sus miembros fueron condenados por los atentados que sacudieron a Bali en octubre de 2002.
- Estos movimientos a menudo operan al margen de la ley, pero también pueden estar conformados por segmentos de un partido político o incluso un Estado. En efecto, en su intento por implantar una ideología e identidad nacional específicas y al mismo tiempo suprimir otras identidades culturales, los estados coercitivos cometieron algunas de las peores atrocidades de la historia más reciente (el genocidio de los no comunistas por parte del Khmer Rouge o la limpieza racial contra los musulmanes llevada a cabo por las fuerzas serbias en Kosovo).

**Figura 4.2 Algunos partidos europeos de extrema derecha han aumentado su proporción electoral en forma constante**



a. El partido AN de Italia participó en la alianza electoral Casa Delle Liberta junto a Forza Italia, Lega Nord y el Nuevo Partido Socialista Italiano, (la alianza obtuvo el 45,4% de los votos). El porcentaje de votos indicado se refiere a la parte proporcional de la elección en la cual se eligen a 155 de los 630 diputados.

Fuente: Electionworld.org 2004; Ignazi 2003; Lackman y Volpret 1996; Widfeldt 2004.

CUADRO 4.1

**Cuadro 4.1 Víctimas de la violencia entre sectas en Pakistán, 1989–2003**

Año	Asesinados	Heridos
1989	18	102
1990	32	328
1991	47	263
1992	58	261
1993	39	247
1994	73	326
1995	59	189
1996	86	168
1997	193	219
1998	157	231
1999	86	189
2000	149	..
2001	261	495
2002	121	257
2003	102	103

-- No disponible

Nota: Los datos de 2000 corresponden sólo a atentados terroristas con explosivos. No se dispone de datos sobre víctimas e incidentes de otro tipo de actividad terrorista.

Fuente: SATP, 2004.

En todas las principales religiones existe algún tipo de activismo político con fines de dominación cultural: en Estados Unidos, extremistas cristianos ponen bombas en clínicas donde se practican abortos; en la India, extremistas hindúes propiciaron la violencia contra los musulmanes en Gujarat, al mismo tiempo que extremistas musulmanes dirigieron sus ataques contra los hindúes; el grupo de colonos militantes judíos, Gush Emunim, intenta recrear la Israel bíblica y ha recurrido a la violencia para expulsar a los palestinos; el Grupo Islámico Armado de Argelia amenaza con dar muerte a aquellos que no recen o a las mujeres que decidan no usar el velo; y en Japón, por último, el culto Aum Shinrikyo, grupo que declara estar vinculado al budismo, envenenó a los pasajeros del tren subterráneo de Tokio en 1995.

Sin embargo, la religión no es la única fuente de extremismo y entre las brutalidades que se han cometido escudándose en la etnia o la raza se incluye el intento de los nazis en Alemania por exterminar a los judíos y la masacre de los tutsi por los hutu en Rwanda.

#### IDENTIFICACIÓN DE LOS MOVIMIENTOS QUE PRETENDEN LA DOMINACIÓN CULTURAL

Los movimientos que pretenden la dominación cultural comparten algunos factores determinantes: se identifican a sí mismos por su identidad cultural (sea ésta étnica, racial o religiosa) e intentan imponer su ideología a través de métodos coercitivos que llegan incluso al exterminio. Entre otras cosas:

- Creen en la superioridad de su cultura y rechazan todas las demás.

- Actúan sobre la base de esta idea para imponer su ideología a los demás y crear una sociedad “pura”.
- A menudo, si bien no siempre, recurren a la violencia para conseguir sus objetivos.

Los movimientos que preconizan la dominación cultural buscan la supremacía y suelen ser abusivos. Para justificar la creación de una patria “pura”, sagrada y homogénea, abrazan una ideología que demoniza a otras identidades y consideran inferior, indeseable y no digno de respeto a todo aquel que no pertenezca a su núcleo. Por ejemplo, según el grupo Jemaah Islamiyah, todos los problemas de Indonesia se deben a los “chinos y cristianos impuros (kaffir)”<sup>5</sup> para justificar la necesidad de instaurar un Estado islámico a costa del laicismo del país. Por otra parte, la National Alliance, la organización neo-Nazi de mayor tamaño en Estados Unidos, quiere crear un nuevo gobierno “que responda sólo a las necesidades de los blancos”<sup>6</sup>.

Los movimientos que preconizan la dominación cultural son excluyentes, pretenden imponer su ideología a los demás y forman su base de apoyo suscitando una sensación de temor ante la supuesta amenaza a que estarían expuestos los propios valores e identidad (capítulo 1). Un estudio de los partidos de extrema derecha europeos indicó que todos ellos fomentan la xenofobia, lo que genera demandas para crear sociedades monoculturales, excluir a los “forasteros” de las políticas de bienestar y dar paso a un Estado poderoso que pueda proteger a la nación de las “fuerzas del mal”<sup>7</sup>. Además, este tipo de movimientos también puede apuntar sus dardos en contra de los miembros de su propia comunidad a través de la denigración y anulación de las opiniones disidentes y el cuestionamiento de la integridad y la lealtad de quienes las emiten (en el nombre de la pureza de la fe o el patriotismo).

También pueden intervenir otras motivaciones. En efecto, muchos conflictos étnicos tienen que ver con el poder económico o político (capítulo 2) y la identidad étnica es una forma de movilizar apoyo. Por ejemplo, el genocidio de Rwanda fue una manifestación de la lucha por el poder económico y político entre los tutsi, excluidos bajo el gobierno dominado por los hutu y éstos últimos, excluidos durante el régimen colonial. Lo que diferencia a estos movimientos es que su búsqueda de la dominación cultural se hace en nombre de la identidad. En efecto, los militantes hutu alentaron una ideología de odio contra los tutsi y redefinieron su propia identidad en términos raciales sosteniendo que eran los habitantes originarios y mofándose de los tutsi como “extranjeros” provenientes de Etiopía.

*Los movimientos que preconizan la dominación cultural son excluyentes, pretenden imponer su ideología a los demás*

*Cuando el Estado fracasa, los movimientos coercitivos pueden entrar en escena para ofrecer educación, seguridad o ley y orden*

Sin embargo, no todos los movimientos que precorizan la dominación cultural son abiertamente violentos; también suelen recurrir a otras tácticas como las amenazas, el hostigamiento y la política electoral. Más aun, la misma organización puede utilizar un abanico de estrategias, como propaganda, política electoral, solicitud de apoyo externo, exigencia violenta de apoyo local y acciones guerrilleras u operaciones terroristas. Ahora bien, la política electoral no siempre implica que no se realicen actividades coercitivas, ya que muchos partidos deliberadamente infunden temor e inseguridad para ganar votos y para amenazar a los miembros de otras comunidades. Pero si bien la violencia no es una característica universal de los movimientos coercitivos, es bastante común y de hecho las ideologías coercitivas propagan la intolerancia la cual, a su vez, puede engendrar actos circunstanciales de violencia. Un ejemplo es el movimiento Christian Identity de Estados Unidos, que estuvo tras los tiroteos y asesinatos por motivos racistas cometidos por los miembros de Aryan Nations en 1998.

*¿POR QUÉ EXISTEN ESTOS MOVIMIENTOS Y POR QUÉ TIENEN CADA VEZ MÁS INFLUENCIA?*

Las razones que explican el surgimiento y el poder logrado por los movimientos coercitivos que pretenden la dominación cultural son numerosas y variadas: ideología, discriminación, pobreza y desigualdad, liderazgo manipulador, estados débiles o ineficaces, intervenciones políticas externas, vínculos con diásporas hostiles. Aquellas instancias donde el desarrollo y la gobernabilidad fracasan dejan un vacío que los movimientos coercitivos no vacilan en llenar. En efecto, una característica constante de todos estos movimientos es que explican los problemas del mundo de manera muy simple (a menudo distorsionada) y ofrecen un programa también sencillo para corregirlos (expulsar a los inmigrantes, asesinar a los que pertenecen a otras comunidades).

Las explicaciones económicas de fondo para las políticas basadas en la identidad con frecuencia están relacionadas con resentimientos o codicia. Por ejemplo, los partidos de extrema derecha de Europa han ganado adeptos toda vez que se ha producido una pérdida importante de confianza en los partidos tradicionales en relación con temas que abarcan desde la corrupción hasta la globalización<sup>8</sup>. En este sentido, en contextos donde la democratización y el desarrollo económico han fracasado, los movimientos religiosos aparecen ofreciendo salvación doctrinal a aquellos que perciben la modernización como algo ajeno y opresivo. De este modo, incluso una clase media que se sienta amenazada y la intelectualidad frustrada

profesionalmente podrían engrosar las filas de los marginados sociales y económicos que participan en los movimientos coercitivos. Lo anterior se hizo patente en el lugar que le cupo a la “intelectualidad laica de oposición” en el surgimiento de muchos movimientos islámicos coercitivos antes de la década de los setenta, lugar que en los últimos años han ocupado los clérigos<sup>9</sup>.

Cuando el Estado fracasa, los movimientos coercitivos pueden entrar en escena para ofrecer educación, seguridad o ley y orden. En efecto, la función inicial de los talibanes fue ayudar a garantizar la seguridad en las rutas comerciales; el movimiento Gush Emunim, durante un breve período, proveyó seguridad a los asentamientos de sus propios miembros en la Ribera Occidental y la Faja de Gaza, y las brigadas Adolat de Uzbekistán ganaron popularidad cuando tomaron la ley en sus manos para reducir la delincuencia y bajar el precio de los alimentos.

La falta de recursos para enviar a los niños a escuelas laicas (ya sea estatales o privadas) es uno de los motivos por los cuales los individuos recurren a las escuelas religiosas que imparten educación gratuita, cuestión que en principio no es objetable. Por ejemplo, las escuelas islámicas están en condiciones de ofrecer beneficios culturales y económicos a estudiantes que de no mediar por ellas no tendrían acceso a la educación. Pero en algunas comunidades, estos establecimientos además han promovido ideologías culturales dominantes y han incentivado a los estudiantes a participar en actividades coercitivas. Si bien los datos indican que entre 2% y 3% de las escuelas islámicas de Pakistán reclutan a sus alumnos para movimientos de este tipo, se estima que el registro oficial contiene sólo la mitad de las escuelas religiosas que existen realmente (entre 15.000 y 20.000)<sup>10</sup> y que el Estado difícilmente puede supervisar y reglamentar a todos los establecimientos no registrados. En Tailandia, por otra parte, 300 de las 550 escuelas islámicas no imparten instrucción laica y el Estado está investigando su participación en el reclutamiento y el entrenamiento de militantes<sup>11</sup>.

Sin embargo, incluso las escuelas estatales pueden predicar la intolerancia. Uno de los ejemplos es el nazismo, que fue difundido desde establecimientos educacionales, y otro es la ideología de la supremacía blanca que formó parte del programa de estudios de Sudáfrica durante el régimen del Apartheid. De hecho, el control sobre los recursos educacionales permite que el Estado elabore textos de estudio con el fin de distorsionar la historia, dirigirse a comunidades específicas y promover estereotipos racistas.

La ideología de un movimiento está definida por sus líderes, una de cuyas principales labores es

interpretar la doctrina religiosa de manera de persuadir a sus seguidores acerca de la justicia “divina” de sus actos. Debido al alto riesgo de deserción implícito en las milicias, los líderes pueden exigir a los miembros que prueben su lealtad a través del estudio de textos religiosos durante años o mediante la perpetración de actos de destrucción. Estos líderes también cambian la ideología o el objetivo de la organización, dependiendo de las circunstancias, y transforman los actos coercitivos injustificables en un esfuerzo de toda la colectividad. Entre otras cosas, reclutan, adoctrinan y entrenan a sus cuadros (a veces niños), planifican actos terroristas, elaboran material publicitario y reúnen fondos para compensar a los familiares de los miembros que caen en acción, quienes luego son elevados a la categoría de héroes (recuadro 4.1).

Las comunidades de inmigrantes que han permanecido en un territorio ajeno durante mucho tiempo pueden contribuir al surgimiento de movimientos coercitivos en su país de origen. Como miembros de una diáspora, pueden debatirse entre mantener su identidad y sus tradiciones culturales originales o adaptarse al nuevo entorno, pero cuando se sienten inseguros o despreciados, pueden separarse de la corriente principal de la sociedad, tal como lo indican los datos sobre la insatisfacción en que viven los grupos de musulmanes en Alemania y los Países Bajos<sup>12</sup>. Los movimientos coercitivos pueden utilizar esos sentimientos para sacar provecho financiero y político de la diáspora, como sucedió al inicio de la década de los noventa, cuando los “combatientes de fin de semana” viajaban de Alemania especialmente para luchar al lado de sus grupos étnicos en Bosnia<sup>13</sup>.

Muchos de los factores implícitos en el surgimiento de movimientos que persiguen la dominación cultural también inspiran a grupos nacionalistas y varios de ellos son el motivo por el cual los grupos discriminados luchan por obtener derechos políticos. Sin embargo, muchos de los movimientos que persiguen autonomía son liberales y reconocen la importancia de darle cabida a la diversidad dentro de una región autónoma. Los movimientos que buscan la dominación cultural, en cambio, pueden surgir incluso en el seno del grupo mayoritario y políticamente dominante, son expertos en utilizar el legítimo resentimiento de las personas con el fin de ganar adeptos y se diferencian por tener un programa que sostiene la superioridad cultural y la eliminación de la diversidad y la tolerancia. Los racistas no buscan autonomía territorial, sino que victimizan a todo aquel que sea considerado ajeno a la propia identidad o incluso inferior.

## EL DILEMA QUE ENFRENTA LA DEMOCRACIA: ¿MEDIDAS RESTRICTIVAS O DE INTEGRACIÓN?

Los movimientos coercitivos pueden constituirse en una poderosa fuerza desestabilizadora y si bien es cierto que son un reto para cualquier Estado, constituyen un dilema particularmente complejo para los sistemas democráticos. Si los movimientos que propugnan la dominación cultural recurren a medios violentos, violan la ley y controlan o niegan los derechos humanos de sus miembros, los gobiernos tienen todo el derecho de emprender acciones enérgicas en su contra. Pero el problema va mucho más allá del simple delito y castigo. En aquellos estados donde se respeta la libertad de expresión, estos movimientos hacen uso de las libertades que ofrece la sociedad democrática para intentar socavarla. En efecto, es posible abogar por la exclusión, la discriminación y la negación de las libertades ciudadanas y políticas sin quebrantar la ley en ningún momento, y ello sucede en forma habitual.

La disyuntiva que enfrentan los estados democráticos, para los cuales la libertad es un valor muy preciado, es que por una parte no desean ser acusados de restringir innecesariamente la libertad de ex-

*Los movimientos coercitivos pueden constituirse en una poderosa fuerza desestabilizadora*

RECUADRO 4.1

### Liderazgo, manipulación ideológica y reclutamiento de partidarios

Los dirigentes de los movimientos que propician la dominación cultural crean identidades grupales y movilizan a sus seguidores para que éstos empleen métodos coercitivos contra otras personas. Estos líderes recurren a sus habilidades como organizadores para ganar adeptos, modificar ideologías y ajustarlas a sus necesidades, conseguir financiamiento en el país y en el extranjero y proveer armas y entrenamiento a los cuadros militantes. Entre sus objetivos principales destacan los dos siguientes: crear una ideología de intolerancia y desequilibrar el poder político.

La manera más fácil de propagar la intolerancia es recurrir a interpretaciones de la historia que sean propicias para describir y envilecer a otros grupos. Al hacerlo, los líderes ponen énfasis en la lucha por la justicia y se concentran en las privaciones a las que supuestamente fue sometido su grupo. El punto central aquí no es buscar respuesta a resentimientos reales, sino utilizar el rencor patente como grito de lucha. A modo de ejemplo, en la página web del grupo extremista hindú Bajrang Dal, éste acusa al Estado indio de hacer concesiones a “elementos antinacionales” (los musulmanes) y exige a los musulmanes indios que “demuestren que no son herederos ni seguidores” de los antiguos invasores que destruyeron los templos hindúes. En Estados Unidos, luego de

la tragedia de Waco ocurrida en 1993 que involucró a agentes de la Oficina Federal de Investigaciones (FBI) y a la secta Branch Davidian, los líderes de sectas religiosas y de organizaciones que propician la supremacía blanca intentaron generar apoyo para atacar al gobierno federal por cometer lo que, según ellos, fue una injusticia.

Los líderes también pretenden cambiar el marco de gobernabilidad de un país, por ejemplo, reemplazando las reglas laicas por leyes teológicas, desconociendo los procesos electorales o restringiendo los derechos constitucionales de otros, todas medidas que sirven para imponer la autoridad y superioridad de un grupo sobre los demás. Y pese a la violencia de las acciones emprendidas por los Tigres del Tamil (LTTE) en Sri Lanka, en el pasado los monjes budistas se opusieron sostenidamente a cualquier intento para conceder autonomía a los tamiles en el noreste.

Fuente: ADL, 2003; The Economist, 2000; Grove y Carter, 1999; HinduUnity.org, 2004; IRR, 2003; Stern, 2003.

*Restringir las actividades de los movimientos coercitivos es sólo el primer paso*

presión y el derecho de reunión y que por la otra, no pueden ignorar las amenazas a la paz social ni la intimidación de grupos minoritarios. Restringir los derechos de algunos grupos mientras el resto de la sociedad disfruta de ellos conlleva el riesgo de que se generen reacciones extremas e incluso violentas. Por lo tanto, el desafío es proteger la libertad y al mismo tiempo desincentivar el surgimiento de movimientos coercitivos.

Los movimientos coercitivos suelen ser más poderosos y amenazadores en estados no democráticos, ya que deben recurrir a métodos violentos y extremistas para hacer oír sus demandas al tener vedado el espacio público. Por definición, los estados no democráticos tienen muy poca o casi nada de lealtad a valores tales como la libertad de expresión o el derecho a organizarse políticamente y debido a sus bajos niveles iniciales de libertad, la disyuntiva entre libertad y represión es menos complicada para ellos.

Sin embargo, avanzar hacia formas políticas más liberales constituye una estrategia eficaz para los gobiernos no democráticos (recuadro 4.2), ya que las sociedades democráticas disponen de un abanico de opciones más amplio y están más capacitadas para enfrentar a los movimientos que propugnan la dominación cultural.

*MEDIDAS RESTRICTIVAS*

El primer paso es restringir los movimientos coercitivos, cuyas acciones deben ser limitadas por el Estado, incluso a través de la fuerza, cuando involucran amenazas, intimidación y violencia deliberada hacia otros grupos. Las medidas más comunes para restringir (y finalmente para eliminar) las actividades de este tipo de movimientos incluyen:

- Establecer barreras institucionales contra los partidos políticos que preconizan la coerción.
- Promulgar leyes y recurrir a la intervención del poder judicial.
- Ejercer la fuerza.

*Establecer barreras contra los partidos políticos que preconizan la coerción.* Una forma habitual a través de la cual los sistemas democráticos impiden que el extremismo cultural contamine al grueso de la sociedad es erigiendo barreras institucionales que impidan que ciertos tipos de organizaciones participen libremente en la política electoral o en la sociedad civil. Para este fin el Estado recurre al requisito de obtener una proporción mínima de votos para acceder a asientos en el poder legislativo, controlar los fondos para campañas electorales, restringir el acceso a servicios de difusión y prohibir ciertos tipos de partidos políticos a través de disposiciones constitucionales. Los gobiernos no democráticos utilizan medidas similares para reprimir a la oposición, con

RECUADRO 4.2

**Asia Central – el peligro de restringir las libertades culturales y políticas**

Con el término del dominio soviético, el Islam de Asia Central se dividió en varias facciones y surgieron nuevos movimientos islámicos: el Islam oficial, reglamentado (y suprimido) por el Estado soviético, el Islam tradicional organizado en torno a un clero no oficial y el Islam reformista, cuyos partidarios, lahl al-Quran (“el pueblo del Libro”), que deseaban imponer el “Islam puro” y que creían en la adhesión estricta a la ley Sharia. En el marco de la represión de la que fueron objeto los movimientos que expresaban aspiraciones populares, todos los grupos que vinieron a continuación se volvieron cada vez más coercitivos y extremistas en términos ideológicos.

**La represión funciona muy rara vez...**

A comienzos de la década de los noventa, el Partido de Renovación Islámica de Asia pan-Central (IRP) pretendía purificar el Islam pero carecía de una estructura coherente. A pesar de su tendencia general a la moderación, el IRP fue proscrito en Uzbekistán en 1991.

Durante esa misma época adquirió fuerza el movimiento Adolat (justicia), que exigía que Uzbekistán se transformara en un Estado islámico. Su popularidad aumentó gracias a que tropas de voluntarios patrullaban el Valle de Ferghana persiguiendo a los

delincuentes y exigiendo que los alimentos bajaran de precio. Debido al temor de un supuesto vínculo con el IRP, las autoridades persiguieron a los líderes de Adolat, lo que sólo sirvió para aumentar su popularidad y obligarlo a sumergirse en la clandestinidad. Entre 1999 y 2000, el Movimiento Islámico de Uzbekistán (IMU), liderado por antiguos dirigentes de Adolat, intentó destituir al gobierno Uzbeko para instaurar un Estado islámico.

Otro grupo islámico, Hizb-ut Tahrir (HT), ha ganado adeptos en la región del Valle Ferghana de Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán. Aunque su objetivo es instaurar un califato islámico en Asia Central, rechaza decididamente la violencia del IMU y en su lugar realiza campañas a nivel popular, distribuye panfletos y recurre a otras tácticas similares. Sin embargo, el HT también adhiere a ideas radicales, rechaza la democracia, desea imponer la Sharia y amenaza con un posible uso de la fuerza en el futuro. Aunque ha sido proscrito en los tres estados, su popularidad no ha disminuido.

**...pero la integración democrática con frecuencia surte efecto.**

El motivo principal de la guerra civil de Tayikistán entre 1992 y 1997 fue la lucha de poder entre diferentes grupos étnicos. Luego de que la Oposición Unidad Tayika fuera expulsada de sus dominios, el activismo religioso se apoderó de su dirección y rebautizó al grupo como el Movimiento para la Restauración Islámica de Tayikistán (MIRT) en un intento por reorganizarlo como fuerza religiosa. En las áreas que estaban bajo su control, el MIRT mantuvo amenazadas a las personas que no rezaban y exigió que las mujeres usaran velo. Muchos líderes de la oposición moderada abandonaron el MIRT. Luego de la firma de un acuerdo de paz en 1997, los antiguos miembros de la oposición (inclusive aquellos del recientemente legalizado Partido para la Restauración Islámica de Tayikistán) ocuparon puestos gubernamentales. En este momento, los dirigentes más moderados se incorporaron a ese partido. El IRPT ha cumplido el compromiso de entregar las armas, funcionar dentro del marco constitucional y apoyar a un Estado democrático laico. Si bien es cierto que este partido continúa propiciando la incorporación de valores religiosos en el sistema legal, hoy tiene escasa influencia política.

Fuente: Cornell y Spector, 2002; *The Economist*, 2003b; Rotar, 2002; Rubin, 2004; Zelkina, 1999.

lo cual comprometen su propia capacidad de enfrentar a los movimientos coercitivos cuando surge alguna amenaza concreta debido a que no hay espacios de comunicación.

A modo de ejemplo, en Alemania un partido político debe obtener por lo menos el 5% de los votos a nivel nacional para conseguir un escaño en la asamblea legislativa. Gracias a este mínimo de votación, los principales partidos de extrema derecha (el Partido Democrático Nacional (NPD), el Partido Republicano (REP) y la Unión Popular Alemana (DVU)) han estado excluidos del poder desde fines de la Segunda Guerra Mundial. Por el contrario, el límite establecido en Israel de 1,5% no fue lo suficientemente alto para impedir que el Rabbi Kahane del partido racista Kach ganara un escaño en el Knesset en 1984. En respuesta, el parlamento aplicó la sección 7A de la Ley Orgánica, que impide la participación electoral de una lista de candidatos si sus propósitos incluyen, entre otros, la “negación del carácter democrático del Estado” o la “incitación al racismo”. En 1988, el gobierno proscibió a Kach por incitar al racismo y en 1994 lo declaró una organización terrorista. Tanto en Alemania como en Israel, aun cuando se permitió la participación de los grupos coercitivos en las elecciones, éstos vieron restringidas sus libertades cuando las autoridades los identificaron como hostiles a la constitución.

Las prohibiciones a la participación política como las descritas anteriormente pueden ser legítimas si un partido se ha visto envuelto en actividades delictivas, pero hay dos motivos que pueden impedir la restricción de sus actividades sólo porque hayan adherido a una ideología en particular. En primer lugar, un movimiento que expresa una inquietud pública genuina rara vez se extingue; en segundo lugar, si el público considera que la prohibición es ilegítima, la oposición contra el régimen puede aumentar y adoptar formas más extremas. La experiencia de Marruecos demuestra que una mayor participación política puede contribuir a la moderación. Luego de ciertos cambios constitucionales que consiguieron ampliar la esfera de acción del sistema electoral, el Partido Islámico Justicia y Desarrollo se convirtió en el principal partido de oposición en 2002 y al cabo de un año, sus dirigentes discutían mucho más sobre propiciar el desarrollo que sobre imponer la ley islámica.

Promulgar leyes y recurrir a la intervención judicial. Las leyes que restringen a los grupos coercitivos difieren en su alcance y campo de aplicación. A pesar de las estrictas leyes contra el racismo que imperan en Suecia, el Parlamento rechazó la proscripción de los grupos de extrema derecha. Sin embargo, en algunas ocasiones es necesario aplicar leyes

estrictas contra el terrorismo. Por ejemplo, en el Reino Unido la Ley contra el Terrorismo, la Delincuencia y la Seguridad de 2001 amplió su esfera de acción para abarcar los delitos agravados por motivos raciales y religiosos y tanto esta ley como la Ley de Prevención contra el Terrorismo de la India promulgada en 2002 aumentaron el período durante el cual un sospechoso puede estar detenido sin ser sometido a juicio. Países como Malasia y Singapur han utilizado disposiciones similares durante décadas.

Sin embargo, casi en todas partes – Alemania, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Rusia, el Reino Unido y Estados Unidos– se debate acaloradamente respecto de la legislación antiterrorista, debido al temor de que se abuse de estas leyes que fueron promulgadas para enfrentar una situación de crisis o que permanezcan vigentes eternamente. Por lo tanto, es importante someter esta legislación a revisiones periódicas para ver si se justifica mantenerlas. El gobierno de la India permitió la prescripción de la antigua ley antiterrorista en 1995 luego de haber sido acusado de violaciones a los derechos humanos, y la ley antiterrorista del Reino Unido, adoptada como medida transitoria en 1974 a raíz del terrorismo relacionado con Irlanda del Norte, fue modificada en 1976, 1984, 1989 y 1996 (la legislación británica no tiene fecha de vencimiento). Cuando se hacen permanentes, estas leyes comprometen las garantías de las libertades civiles en las sociedades democráticas.

La eficacia de las leyes que buscan quitarles el piso a los movimientos que procuran la dominación cultural depende no sólo de cuánto restringen las libertades civiles, sino de cuánto las protegen. El desempeño adecuado del sistema judicial civil es un aspecto crucial para enjuiciar a los movimientos e individuos coercitivos, pero también para servir de control de las medidas que aplique el gobierno.

Los tribunales han llegado a diversas conclusiones en relación con el correcto equilibrio entre proteger la libertad y permitir la propagación del odio. En 1996, la Corte Suprema de Suecia interpretó una ley de 1948 que prohibía la agitación contra otros grupos étnicos (*bets mot folkgrupp*) para poder autorizar la proscripción de todo despliegue de emblemas, símbolos o vestimentas relacionado con el odio racial. Los holandeses también están buscando una salida a tales complejidades y a principios de 2001, el Alcalde de la Municipalidad de Kerkrade se acogió a la Ley sobre Acontecimientos Públicos para prohibir una marcha convocada por la Unión Popular de los Países Bajos, un partido de extrema derecha con ideología racista. Sin embargo, un tribunal de Maastricht revocó la orden y la marcha se realizó. La legitimidad de las acciones depende de que sean

*Un argumento práctico contra el uso de la fuerza como primera opción es que no suele funcionar*

*Los estados no deben recurrir sólo a medidas restrictivas para contener a las ideologías intolerantes y a los movimientos coercitivos*

aceptadas por las leyes y normas reconocidas a nivel internacional. Los movimientos coercitivos a menudo generan redes internacionales y si un país no se atiene al debido procedimiento legal, un movimiento de ese tipo también podría granjearse simpatías y adeptos en otros países.

*Ejercicio de la fuerza.* Todos los estados, sean democráticos o no, tienen derecho a usar la fuerza cuando se enfrentan a movimientos violentos. Lo que importa es cómo la usan, pues el ejercicio de la fuerza pierde gran parte o toda su legitimidad cuando el Estado restringe los derechos políticos, anula la justicia civil o recurre a la tortura.

Un argumento práctico contra el uso de la fuerza como primera opción es que no suele funcionar. La represión a comienzos de la década de los noventa del Partido Refundación Islámica de Uzbekistán, una organización por lo general moderada, fue la causa de que aumentaran los grupos extremistas como el movimiento Adolat; y también explica el intento del Movimiento Islámico de Uzbekistán en 1999 de derrocar el gobierno y su participación en actividades terroristas (véase el recuadro 4.2).

No siempre es fácil asegurar que la fuerza se use en forma legítima y de hecho sólo debería aplicarse contra grupos coercitivos y no contra los movimientos que exigen derechos de participación

política. Sin embargo, en ocasiones es difícil establecer esa diferencia. Los miembros del mismo movimiento pueden abrazar diferentes ideologías y objetivos, algunos de los cuales serán coercitivos y otros no, y los estados se cuidan de otorgarle libertad a un grupo coercitivo, ya que esto puede estimular más intolerancia. Egipto es un ejemplo de lo difícil que es identificar a estos movimientos y también de la importancia de escoger la política adecuada para enfrentarlos (recuadro 4.3).

Sin embargo, hay ciertas estrategias que se deben evitar. Los estados han recurrido a la tortura bajo el argumento de que algunas circunstancias lo justifican, pero sin considerar lo poco frecuente o moderado de su uso, siempre existe el riesgo de cometer abusos cuando la ley condona medidas de esa naturaleza. Por ejemplo, en 1987 una comisión judicial israelí recomendó el uso de “presión física moderada” durante los interrogatorios<sup>14</sup>. Sin embargo, el abuso de los prisioneros palestinos por parte de Shin Bet, el servicio de seguridad, se convirtió en una práctica generalizada. Habiendo reconocido esta realidad, la Corte Suprema de Israel declaró la ilegalidad de todos estos métodos en 1999. Sin embargo, en marzo de 2004, 58 de los 191 estados miembros de las Naciones Unidas no habían ratificado la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (cuadro 30).

RECUADRO 4.3

### Egipto—diferenciar entre moderados y extremistas

Los grupos islámicos no son todos iguales. Al mismo tiempo, no siempre resulta fácil distinguir entre los grupos y sus ideologías, asunto que se percibe claramente en Egipto.

La ley que rige el establecimiento de partidos políticos en Egipto prohíbe la formación de partidos que “estén basados en terminos de clase, credo, secta o geografía o en discriminación sexual, religiosa o de creencia”. El objetivo de estas condiciones es evitar divisiones sociales, religiosas o étnicas y preservar la paz social.

Durante la mayor parte del siglo, Egipto ha combatido a los movimientos islámicos, entre los cuales los más sobresalientes son la Hermandad Musulmana (fundada en 1928), al-Jama'a al-Islamiyya y al-Jihad. Desde los años 1940 hasta los años 1960, la Hermandad Musulmana contenía un componente violento que la hacía participar en asesinatos de altos personeros y en conspiraciones armadas contra el gobierno. Sin embargo, en las últimas dos décadas varios de sus líderes han rechazado los métodos revolucionarios y violentos (según ellos completamente) e incluso han planteado que la violencia contradice la Sharia islámica. Los actuales objetivos declarados por este movimiento son la instauración de una democracia islámica basada en la libertad y la creación de una sociedad en que im-

pere la justicia social y la seguridad para todos los ciudadanos. Es decir, aspira a un Egipto regido por la ley Sharia, pero al mismo tiempo pone énfasis en la necesidad de trabajar en el marco de las instituciones democráticas.

En 1984 y 1987, el Estado egipcio permitió que la Hermandad Musulmana participara en las elecciones en alianza con otros partidos, pero sin reconocerla oficialmente. El movimiento participó en coalición con otros partidos (Wafd en 1984, Liberal y Socialista Laboral en 1987) y logró ganar 8 escaños iniciales con el apoyo popular, para luego aumentarlos a 36. Sin embargo, y en parte debido a conflictos internos, tuvo una actitud equívoca a la hora de condenar ciertos actos violentos cometidos por otros grupos a comienzos de los años 1990 y tal ambigüedad respecto de su ideología ha socavado sus intentos por posicionarse como una alternativa política moderada. En los años 1990, el gobierno arrestó a cientos de partidarios de la Hermandad acusándolos de prestar su apoyo al terrorismo.

Decidir cómo hacer frente a la Hermandad Musulmana es un tema complejo.

Al-Jama'a al-Islamiyya y al-Jihad, movimientos creados durante los años 1970, han recurrido a tácticas violentas para lograr el objetivo de imponer la

Sharia, la más cruenta de las cuales fue la masacre de 68 extranjeros y egipcios en un templo de Luxor en 1997 (el ataque fue denunciado por la Hermandad Musulmana). Desde entonces, estos grupos han sufrido divisiones ideológicas y mientras algunos líderes actuales rechazan la violencia, otros la defienden. Los ataques a embajadas de EE.UU. perpetrados en Kenia y Tanzania en 1998 (supuestamente con la participación de ambos grupos) pusieron de relieve la amenaza que representan los elementos extremistas. Por otra parte, sus supuestos vínculos con al-Qaeda han minado aún más la posibilidad de que se atienda a sus demandas de participación política y actualmente no se permite su incorporación al proceso electoral.

En un momento en que el mundo busca soluciones a las amenazas que plantea el terrorismo internacional, la experiencia de Egipto demuestra lo difícil que es distinguir entre grupos moderados y extremistas.

Fuente: Abed-Kotob, 1995; Campagna, 1996; Fahmy, 1998; Gerges, 2000.

La mayoría de los estados democráticos, e incluso algunos no democráticos, aplican cinco principios básicos en los procesos judiciales: la no detención arbitraria, la no aplicación de tortura, el habeas corpus, el derecho al debido proceso por un juez civil y el derecho a contar con un abogado defensor. Hacer frente a los movimientos coercitivos no implica comprometer estos principios, pues ello haría que las medidas restrictivas se volvieran represivas e incluso ineficaces.

#### INTEGRACIÓN DEMOCRÁTICA

Los estados no deben recurrir sólo a medidas restrictivas para contener a las ideologías intolerantes y a los movimientos coercitivos. ¿Por qué? Porque estas medidas pueden socavar los principios democráticos y suelen ser ineficaces. Por ejemplo, no hay prueba alguna de que la proscripción de partidos y movimientos políticos con programas racistas ponga fin al racismo. Los movimientos que buscan la dominación cultural se aprovechan de resentimientos reales y si son proscritos, simplemente pasan a la clandestinidad. Las restricciones, y en especial la represión, generan resistencia y no sólo de los movimientos; también puede volcar la opinión pública contra el propio Estado.

Los movimientos coercitivos se sostienen, al menos en parte, porque permiten que las personas expresen sus inquietudes y sentimientos y sólo es posible abordar esas preocupaciones si se expresan y se comprenden.

Al permitir la participación electoral de los partidos políticos que abrazan ideologías coercitivas, se crea un canal democrático para la expresión del resentimiento y así se podría reducir la violencia. El riesgo es que tales partidos, una vez que obtengan el poder, intenten suprimir las libertades culturales. ¿Deben los estados proscribir a los partidos que desean imponer coercitivamente la ley islámica o sharia? ¿Debe permitirse que un grupo que propugna el poder de los blancos opere libremente en Suecia?

En este Informe ya se ha sostenido que los valores universales de los derechos humanos y las libertades individuales no deben claudicar ante las demandas de tradición o de derecho consuetudinario. Pero al reprimir a un partido por su ideología, se corre el riesgo de destruir el proceso democrático y de alentar a los marginados a volcarse hacia la violencia. La experiencia de varios países apunta a cuatro estrategias que deberían guiar las acciones de los estados democráticos y de las cuales también pueden aprender los estados no democráticos:

*La incorporación a la vida democrática puede dejar al descubierto el encanto de la marginalidad que concita el extremismo*

#### RECUADRO 4.4

### Argelia—descontento, democratización y violencia

La guerra civil de Argelia con cierta frecuencia se presenta como un conflicto entre fundamentalistas islámicos y el Estado. Sin embargo, el surgimiento de grupos violentos e intolerantes se produjo por el fracaso del proceso de democratización y aun cuando quedan muchos otros desafíos pendientes, las recientes estrategias de integración han arrojado algunos incipientes resultados positivos.

La presión por lograr una mayor democracia aumentó luego del colapso económico de los años 1980. El Gobierno del Frente de Liberación Nacional (FLN), que había dirigido a Argelia desde la independencia, introdujo cambios constitucionales en 1989 para legalizar los partidos políticos y restringir la intervención de las fuerzas armadas. El gobierno también había promovido un movimiento islámico gracias al aumento considerable del gasto en religión entre 1982 y 1987. A partir de 1988, el país se preparó para su primera elección multipartidista y el gobierno redujo drásticamente el gasto destinado a religión para debilitar el creciente atractivo del movimiento islámico. En las elecciones de diciembre de 1991, el Frente de Salvación Islámica (FIS), cuyo programa instaba a instaurar un Estado islámico, obtuvo el 47% de los votos en la primera ronda. Ante un resultado electoral negativo casi inevitable, el Gobierno interrumpió el proceso electoral a comienzos de 1992. La democracia había fracasado en Argelia.

Si bien el Islam tuvo poco que ver con este fracaso, sí desempeñó un papel primordial en la crisis. En 1990 se había comenzado a organizar un movimiento islámico armado en Argelia y muchos grupos que no consideraban a la democracia como un camino viable para lograr un Estado islámico se mantuvieron al margen del FIS. En un comienzo, el FIS favorecía el proceso democrático y marginaba a los grupos violentos, pero comenzó a perder credibilidad luego del golpe de 1992. En 1994, los grupos armados que se oponían al diálogo con el “régimen apóstata” se unieron como Grupo Islámico Armado (GIA) y el FIS formó su propio brazo armado, el Ejército Islámico de Salvación (AIS).

Las diferencias ideológicas de ambos grupos eran considerables. El objetivo del GIA eran los civiles, mientras que el AIS declaró tales métodos como anti-islámicos y se concentró en objetivos militares. El GIA consideraba que la jhahd violenta era un imperativo islámico, mientras que el AIS sólo la consideraba una más entre muchas formas para instaurar un Estado islámico. El GIA propiciaba una lucha sin cuartel contra los infieles y apóstatas, mientras que el AIS y el FIS elevaban solicitudes al presidente para que reestableciera la democracia y los derechos políticos. Estas diferentes interpretaciones del Islam y de su función explican por qué las generalizaciones sobre el Islam y

los movimientos islámicos no ayudan a entender la realidad de Argelia.

A partir de 1997, cuando el AIS negoció un cese del fuego con los militares a cambio de una amnistía general, Argelia dio algunos pasos hacia la reconciliación y la democracia. En 1999, el gobierno liberó a los presos políticos y aprobó una Ley de Reconciliación Civil para extender la amnistía a aquellos rebeldes que no habían asesinado a civiles, puesto bombas en lugares públicos ni perpetrado violaciones. En las elecciones de 2002, dos partidos de orientación islámica lograron obtener escaños en la Asamblea Nacional.

Argelia tiene un largo camino por recorrer. El FIS continúa inhabilitado para participar en las elecciones y el GIA y el recientemente creado Grupo Salafista para la Predica y el Combate todavía amenazan con retomar las acciones violentas. Otra fuente de tensión son las demandas de reconocimiento cultural de parte de los bereberes. En este sentido, la experiencia de Argelia es un ejemplo del argumento implícito en todo este Informe: la religión y la etnia no son causas inherentes de conflicto y la democracia es una condición necesaria, pero no suficiente, para garantizar las libertades culturales.

Fuente: Afees, 2000; Middle East Institute, 2003; Testas, 2002; Tremlett, 2002.

## CONTRIBUCIÓN ESPECIAL

### La diferencia no constituye una amenaza, sino la simiente de múltiples ventajas

En la mayoría de las sociedades del mundo contemporáneo, conviven varias culturas, comunidades o tradiciones. Sin embargo, sucede con demasiada frecuencia que uno de sus elementos pretende la dominación de la sociedad en su conjunto, situación que puede generar tensiones y conflictos. En este sentido, trabajar para construir una sociedad que beneficie a todos sus miembros resulta ser de interés general.

Irlanda del Norte y la Unión Europea son ejemplos particularmente sólidos que demuestran cómo la existencia de más de una cultura puede ser positiva para la construcción y el desarrollo de una sociedad mediante el proceso de solución de conflictos.

Ya han transcurrido casi cuatro décadas desde que comenzara el movimiento por los derechos civiles en Irlanda del Norte, el cual perseguía la igualdad de derechos para todos los habitantes de dicho país, sin importar su origen o su credo, a través de medios pacíficos. A lo largo de estos años, siempre he sostenido que cuando estamos ante un pueblo dividido, la violencia no tiene cabida alguna en la reparación de las heridas ni en la solución de los problemas, que lo único que logra es ahondar la división. El problema sólo se puede solucionar con paz, estabilidad, acuerdos, consenso y colaboración. No caben las victorias unilaterales.

Mientras los legítimos derechos de cada una de las comunidades de Irlanda del Norte no se incorpo-

ran a un nuevo marco político aceptado por todos, la situación continuaría generando conflictos e inestabilidad. Por lo tanto, era necesario llegar a un acuerdo.

Ese fue el objetivo del Acuerdo de Belfast de 1998, que representa un proceso de integración que protege y promueve las identidades y los derechos de todas las tradiciones políticas, los grupos y los individuos. A nadie se le pidió que renunciara a sus preciadas convicciones o creencias, pero a todos se les pidió que respetaran las visiones y los derechos de los demás así como respetaban las propias.

Creo que la Unión Europea es el mejor ejemplo de prevención y solución de conflictos en la historia internacional y considero importante que mantengamos esa trayectoria y a la vez la amplíemos. Los visionarios europeos demostraron que la diferencia, ya sea de raza, religión o nacionalidad, no constituye una amenaza, sino por el contrario, resulta ser algo natural y positivo que da origen a múltiples beneficios. Nunca debería originar odios ni conflictos, pues uno de los principios fundamentales de la paz es el respeto por la diversidad.

Me incorporé al Parlamento Europeo en 1979 tras la primera elección parlamentaria directa en que participaron los electores de los nueve países miembros de entonces. Pronto dejaré la vida pública electoral muy

satisfecho pues en estos veinticinco años la Unión Europea ha avanzado y ha logrado integrar a un total de veinticinco estados; con ello, se dará por finalizada la división artificial de nuestro continente generada luego de la Segunda Guerra Mundial y se reunificará la familia europea.

El Parlamento Europeo se ubica en Estrasburgo, en el río Rin, en la frontera entre Francia y Alemania. Cuando visité esta ciudad por primera vez, crucé el puente desde el lado francés hasta la ciudad de Kehl en Alemania y reflexioné sobre las decenas de millones de personas que habían sido asesinadas en las numerosas guerras por el control del territorio. La Unión Europea ha venido a reemplazar estos conflictos con la cooperación entre sus pueblos; ha logrado que su amplio abanico de tradiciones deje de ser motivo de conflictos para convertirse en una simiente de unificación.



John Hume,  
Miembro del Parlamento Europeo  
Premio Nóbel de la Paz, 1998

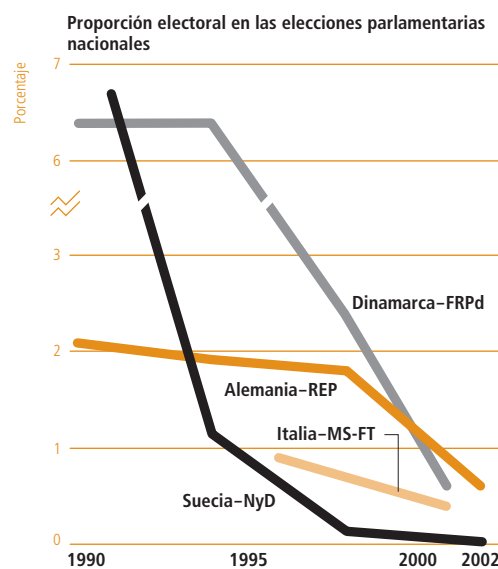
- Permitir el funcionamiento de los procesos democráticos normales.
- Perseguir los delitos motivados por el odio.
- Prestar atención a los programas de escolarización.
- Ayudar a las comunidades a llegar a acuerdos en relación con el odio y la violencia del pasado.

*Permitir el funcionamiento de los procesos democráticos normales.* La supresión de los derechos políticos sobre la base de argumentos ideológicos rara vez tiene éxito. Por ejemplo, una intervención militar en Argelia en 1992 que anuló el triunfo electoral del partido Frente de Salvación Islámico (FIS) gestó la llegada de un grupo aun más militante, el Grupo Islamista Armado (GIA), resultado de lo cual el país vivió una década de violencia devastadora con pérdidas de casi 100.000 vidas humanas<sup>15</sup>. En cambio, la incorporación a la vida política democrática puede dividir a los movimientos coercitivos entre aquellos que están dispuestos a participar en las elecciones y el gobierno y aquellos que no lo están (recuadro 4.4).

Los partidos tradicionales de Europa suelen evitar la vinculación con grupos racistas y contrarios a la inmigración, pero a veces, persuadidos por la coyuntura política, se han visto obligados a incorporar a partidos de extrema derecha a sus coaliciones. Por ejemplo, el partido de extrema derecha de Austria, el Partido por la Libertad (FPÖ), ha formado parte

de la coalición de gobierno regional desde la década de los setenta. Luego de obtener el 26,9% de los

Figura 4.3 La participación democrática pone al descubierto el atractivo de la marginalidad del que lucran los partidos de extrema derecha.



Fuente: Electionworld.org 2004; Ignazi 2003; Jackman y Valpert 1996; Widfeldt 2004; Sushing Hu 2004; Servicio Electoral Sueco 2002

votos en 1999, se convirtió en uno de los integrantes de la coalición que postuló al gobierno nacional, pero a condición de que Jörg Haider, su líder del momento, no formara parte del gobierno, de modo que este personero incluso renunció a la presidencia del partido en 2000. La política gubernamental por cierto siguió su línea moderada y, contrariamente a los temores, la política de inmigración de Austria no se hizo más restrictiva. Finalmente, en 2002 el FPÖ obtuvo sólo el 10% de los votos a causa de las divisiones internas (véase la figura 4.2).

La incorporación a la vida democrática puede dejar al descubierto el encanto de la marginalidad que concita el extremismo. En las primeras incursiones electorales, los partidos de extrema derecha pueden obtener un éxito motivado por el populismo, pero no siempre es fácil mantener ese impulso. Muchos partidos de extrema derecha europeos, como el Partido Progresista de Dinamarca (FRPd) o el Partido Republicano Alemán (REP) compitieron abiertamente en las elecciones, pero terminaron siendo irrelevantes debido a que obtuvieron proporciones minúsculas de los votos. Otros obtuvieron un apoyo casi nulo, como el Movimiento Social Llama Tricolor (MS-FT) de Italia (figura 4.3).

Por definición, el escenario público para contiendas políticas en los países no democráticos es mínimo, lo que puede incitar al crecimiento de

movimientos coercitivos, pero también limita la habilidad del Estado de enfrentarlos de una manera que la opinión pública considere legítima.

#### *Perseguir los delitos motivados por el odio.*

Dejar de perseguir los delitos que son motivados por el odio sólo estimula a los movimientos coercitivos a promover su programa recurriendo a amenazas y violencia. Sin embargo, las leyes que se centran específicamente en los delitos motivados por el odio resultan polémicas y sus detractores se preguntan por qué el fanatismo debería ser considerado más reprochable que, por ejemplo, la codicia, y sostienen que dichas leyes se asemejan a la persecución de ideas, no de actos, terreno azaroso para la democracia.

Los argumentos a favor de las leyes contra los delitos motivados por el odio se basan en dos premisas. En primer lugar, este tipo de delito tiene importancia simbólica, pues su intención es enviar un mensaje a toda la comunidad y en cierta medida implica una amenaza para todos sus miembros. En este sentido, el delito es superior a la agresión física o verbal de que se trate. En segundo lugar, la posible víctima puede hacer poco para impedir el ataque. Puesto que la motivación de estos delitos es la identidad religiosa o étnica, con frecuencia características inmutables, la amenaza es constante. Las libertades culturales dicen relación con permitir que los individuos elijan, mientras que los delitos moti-

*Los estados deben tener la voluntad política de pronunciarse contra la intolerancia*

RECUADRO 4.5

### Estados Unidos — combatir la intolerancia y el odio

Estados Unidos ha recurrido a una combinación de estrategias para enfrentar el extremismo cultural y combatir la intolerancia, las que, sin embargo no han comprometido los derechos ni las libertades fundamentales.

#### **Protección de la libertad de opinión y expresión**

Estados Unidos combatió al Ku Klux Klan en la década de 1920 y a los nazis estadounidenses en la década siguiente, pero desde entonces el sistema legal de esa nación ha evolucionado hacia la férrea defensa de la Primera Modificación de la Constitución, la cual garantiza la libertad de opinión y el derecho a reunirse pacíficamente. Durante los años 1970, el Partido Nacionalista Neo-nazi (NSPA) se vio involucrado en un famoso caso judicial cuando exigió que se respetara su derecho de marchar en Skokie, Illinois, una ciudad con un elevado número de habitantes judíos. En 1978, la Corte Suprema de Illinois autorizó la marcha del NSPA, bajo el argumento de que “el derecho a opinar se puede restringir sólo cuando interfiere en forma física con otras actividades legítimas”.

#### **Registro de delitos motivados por el odio**

Por otra parte, en Estados Unidos se han registrado durante más tiempo los delitos motivados por el odio que en cualquier otro país. En 1990, el Congreso promulgó la Ley de Estadísticas sobre Delitos Motivados por el Odio y la modificó en 1994. Estos crímenes están catalogados de acuerdo con el prejuicio o motivación (raza, religión, etnia, discapacidad y orientación sexual) del acto delictivo pertinente. Los organismos encargados de hacer cumplir la ley disponen de varias directrices para determinar en forma objetiva si un delito fue motivado o no por un prejuicio, como la vestimenta, dibujos o símbolos, comentarios orales o escritos, actos durante fiestas religiosas, entre otros. En el último tiempo se ha comenzado a debatir si es aconsejable ampliar el campo de aplicación de los prejuicios que se deben considerar como delitos motivados por el odio. Por otra parte, hace poco se presentó en el Senado del Estado de Oregón un proyecto para que la ley se aplique también a actividades eco-terroristas y anticapitalistas.

#### **Enjuiciamiento de los militantes**

En Estados Unidos, los grupos racistas violentos han enfrentado rigurosos juicios civiles y enjuiciamientos criminales que han culminado en la aplicación de pro-

longadas condenas de presidio para sus líderes. Por este motivo, en los últimos años varios grupos se han arruinado o están totalmente desarticulados, como Aryan Nations, Creativity Movement, Greater Ministries International, mientras que otros como Hammerskin Nation también han sufrido, pero siguen siendo una amenaza.

#### **Ayuda para la comunidad**

Por último, el Ministerio de Justicia ha intentado encarar los delitos motivados por el odio a nivel comunitario y en 1964 creó el Servicio de Relaciones Comunitarias. Esta unidad provee varios servicios destinados a reducir la actividad delictiva por motivos de odio, como la mediación para aligerar tensiones que afectan a toda la comunidad; la asistencia y capacitación técnica de funcionarios locales, oficiales de policía y residentes sobre cómo reconocer este tipo de delito e intercambiar información al respecto; los programas para despertar la conciencia pública y la planificación anticipada para casos de contingencia, como marchas y manifestaciones que podrían exacerbar las tensiones.

Fuente: ADL, 2003; De Kadt, 2004; Doj, 2001; FBI 1999; Levin, 2001; Pehdazur, 2001.

*Para sofocar los movimientos coercitivos que pretenden la dominación cultural, los estados deben responder con medios constructivos, abiertos y legítimos a las fuerzas que los alientan*

vados por el odio intentan forzarlos a usar una camisa de fuerza diseñada por otros.

Contar con leyes que castiguen los delitos motivados por el odio no es suficiente. Para identificar las posibles amenazas, los países deben recopilar datos sobre este tipo de delitos o sobre la violencia xenofóbica. El Centro Europeo de Monitoreo del Racismo y la Xenofobia, que ayuda a los países de la UE con procedimientos estándares para recopilar estos datos, realiza análisis comparativos para la región. Además, los estados deben tener la voluntad política de pronunciarse contra la intolerancia. De los 191 estados miembros de las Naciones Unidas, 56 (29%) no han ratificado la Convención Internacional para la Prevención y el Castigo del Delito de Genocidio (cuadro indicador 30).

*Prestar atención a los programas de escolarización.* El Estado debe garantizar la debida fiscalización de las escuelas religiosas y que sus alumnos reciban una educación universal. Los esfuerzos de algunos países en esa dirección han sido estimulantes. Por ejemplo, Pakistán acaba de aprobar un programa por \$100 millones para incorporar materias laicas en el currículum de las escuelas religiosas<sup>16</sup> y Malasia está iniciando el proyecto J-QAF para incorporar un currículum amplio y detallado de estudios islámicos en el sistema de educación nacional, gracias a lo cual los estudiantes recibirán tanto instrucción religiosa como laica. Por otra parte, el programa de estudio de las escuelas que dirigen los movimientos Muhammadiyah y Nahdlatul Ulama de Indonesia desde comienzos del siglo XX es igual al de las demás escuelas públicas y se imparte además de su currículum religioso. Por último, la Universidad Estatal de Estudios Islámicos también promueve las ciencias humanas y sociales dentro del sistema de educación islámico.

El programa de estudio de las escuelas estatales también merece atención. La UNESCO ha participado en varios proyectos en América Central, África Meridional y Occidental y el Sudeste de Europa para promover los derechos humanos en los programas de capacitación docente. Además, el *Asia-Pacific Centre of Education for International Understanding*, de la República de Corea, elabora programas educacionales para promover el entendimiento de las diversas culturas de la región, mientras que los programas de capacitación docente de Camerún incluyen cursos sobre tolerancia y enten-

dimiento internacional. En otros lugares, materias tales como la ética y la educación cívica son obligatorias en la escuela primaria y secundaria y en Croacia se ha comenzado a publicar textos de estudio que incorporan la formación en derechos humanos tanto en los programas de educación nacional (preescolar, primaria y secundaria) como no formal.

*Ayudar a las comunidades a llegar a acuerdos en relación con el odio y la violencia del pasado.* Los movimientos coercitivos, que suelen ser producto de arraigados antagonismos históricos, no se pueden erradicar a menos que se enfrenten dichas diferencias. La Comisión de Verdad y Reconciliación de Sudáfrica puso en marcha un exitoso esfuerzo que apuntaba en esa dirección. El uso de instituciones comunitarias (como los Tribunales Gacaca en Rwanda) parece tener cierto éxito en curar las heridas de la colectividad, y las comunidades de Angola y Mozambique están usando rituales tradicionales de purificación para ayudar a los niños soldados traumatizados a restablecer las relaciones con su familia y la comunidad en general. En Suecia, mientras tanto, las tensiones étnicas han disminuido y los jóvenes cuentan ahora con actividades alternativas gracias a proyectos conjuntos entre la policía, las escuelas y los centros juveniles<sup>17</sup>.

Cuando los países emergen de un conflicto violento, como es el caso de Afganistán, mantener a los movimientos coercitivos a raya requiere de instituciones fuertes (constituciones integradoras, procesos legislativos justos y sistemas judiciales independientes) y estrategias de reintegración sólidas. Durante varias décadas, Estados Unidos ha utilizado una combinación similar de políticas para hacer frente a los grupos e individuos racistas y si bien los actos criminales se encararan con fuerza, los derechos básicos también se protegen (recuadro 4.5).

\* \* \*

Los movimientos que pretenden la dominación cultural existen porque explotan el resentimiento y las inquietudes reales de las personas. Desear que no existan, pretender que no están o simplemente declarar su ilegalidad sólo les da más legitimidad para crecer. Por lo tanto, para sofocarlos, los estados deben responder con medios constructivos, abiertos y legítimos a las fuerzas que los alientan.