

EL PROBLEMA DE LOS DERECHOS CULTURALES

*Rodolfo Stavenhagen**

1. LOS DERECHOS CULTURALES INDIVIDUALES Y COLECTIVOS

En la Carta Internacional de Derechos Humanos que consta de la Declaración Universal de 1948 y de los dos principales pactos de derechos humanos adoptados por la Asamblea General en 1966, los derechos humanos se dividen en derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Dentro de esta subdivisión, los "derechos culturales" forman una subcategoría de derechos individuales que abarca cuestiones como el derecho de toda persona a participar en la vida cultural de la comunidad, y el derecho a la protección de las producciones científicas, literarias y artísticas, consagrados en los principales instrumentos internacionales, en varias convenciones de la UNESCO, y en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. La mayoría de los derechos enunciados en la Carta Internacional son interdependientes; en este sentido los derechos culturales se relacionan estrechamente con otros derechos individuales y libertades fundamentales, tales como la libertad de expresión, la libertad de religión y creencia, la libertad de asociación, y el derecho a la educación.¹

* Profesor e investigador del Colegio de México. Miembro, Consejo Directivo IIDH.

1 Protz, Lyndel V. 1988. "Cultural Rights as Peoples' Rights in International Law". En *The Rights of Peoples*. Editado por J. Crawford. pp. 92-106. Oxford: Clarendon Press.

En este trabajo se consideran algunos aspectos básicos de los derechos culturales y la relación entre la cultura y los derechos humanos en general. Frente al concepto universalista contemporáneo de los derechos humanos intentaremos demostrar que desde el ángulo de las ciencias sociales los derechos culturales se inscriben en el marco del relativismo cultural.

Señalemos primero que hay una serie de instrumentos en los que se adopta un enfoque colectivo de la cultura. El derecho de los pueblos a disfrutar de su propia riqueza artística, histórica y cultural se afirma en el art. 14 de la Declaración de Argel.² El derecho al disfrute igualitario del patrimonio común de la humanidad se menciona en el art. 22 de la Carta Africana de los Derechos Humanos. El derecho a desarrollar una cultura ha sido sostenido por la UNESCO, y se menciona tanto en la Carta Africana como en la Declaración de Argel (art. 13). La UNESCO además proclamó el "derecho a la identidad cultural" en la Conferencia Mundial sobre Políticas Culturales en 1982.³ La Declaración de Argel (art. 2) hace mención del derecho al respeto por la identidad cultural, y el derecho de los pueblos a que no se les imponga una cultura ajena (art. 15).

El derecho de las personas que pertenecen a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas a gozar de su propia cultura, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma, en común con los demás miembros de su grupo, se enuncia en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP, art. 27). Este derecho fue reafirmado en la Declaración sobre los Derechos de las Personas

2 La Declaración de Argel fue adoptada en una reunión no-gubernamental de individuos en 1976. No goza de fuerza legal en el derecho internacional, pero tal y como lo reconoce Ian Brownlie, ha ejercido "cierta influencia". Ian Brownlie, "The Rights of People in Modern International Law", en James Crawford (Ed.), *The Rights of Peoples*, Oxford, Clarendon Press, 1988.

3 La Declaración de la Ciudad de México sobre Políticas Culturales afirma, *inter alia*, que "1. Cada cultura representa un cuerpo irremplazable de valores, ya que las tradiciones y formas de expresión de cada pueblo son su manera más efectiva de demostrar su presencia en el mundo. 2. La afirmación de la identidad cultural por lo tanto contribuye a la liberación de los pueblos. A la inversa, cualquier tipo de dominación constituye una negación o un menoscabo de dicha identidad." UNESCO, *Conferencia Mundial sobre Políticas Culturales. Informe Final*, noviembre de 1982.

que Pertenecen a Minorías Nacionales, Etnicas, Religiosas o Lingüísticas de la ONU de 1992, la cual exhorta a los Estados a que adopten medidas que permitan a las personas que pertenecen a las minorías desarrollar su propia cultura (art. 4). La Declaración de Argel menciona también el derecho de las minorías al respeto por su identidad, tradiciones, idioma y patrimonio cultural (art. 19).

La Convención sobre Genocidio adoptada en 1948 define el genocidio, que es declarado un delito de derecho internacional, como cualquier acto perpetrado "con la intención de destruir total, o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso, como tal", (art. 2). Aparte de la matanza de miembros del grupo, estos actos incluyen "lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo... traslado por fuerza de niños del grupo a otro grupo... etc." Thomas Buergenthal argumenta que al proscribir la destrucción de grupos nacionales, étnicos, raciales y religiosos, la Convención sobre Genocidio reconoce formalmente su derecho a existir como tal, y éste sin duda debe considerarse el más fundamental de todos los derechos culturales.⁴

2. CONCEPTOS BÁSICOS DE LA CULTURA

Una lectura cuidadosa de los instrumentos mencionados mostrará que parece haber diferentes conceptos de la cultura que no siempre son explicitados.

Una corriente de opinión identifica la cultura con el *patrimonio material acumulado de la humanidad* en su totalidad o de grupos humanos determinados, incluyendo monumentos y artefactos. De acuerdo con esta opinión, el derecho a la cultura significaría el derecho de toda persona a tener acceso en condiciones de igualdad a este capital cultural acumulado. El derecho al desarrollo cultural es una extensión de este concepto. Numerosos gobiernos y organismos internacionales consideran el desarrollo cultural como un proceso específico

4 Thomas Buergenthal, *International Human Rights*, 1988.

de cambio cultural, semejante al desarrollo económico, político o social.

El argumento parece ser el siguiente: si el desarrollo económico significa un incremento de bienes y servicios, un creciente PNB y una mejor distribución del mismo entre la población, entonces el desarrollo cultural significa "más cultura" y un mejor acceso a la cultura por más categorías de personas. A menudo, esto se interpreta como más de todo –más libros, más bibliotecas, más periódicos, museos, cobertura televisiva, etc. Pero en las políticas culturales fijadas por los gobiernos o incluidas en los programas de conferencias intergubernamentales se habla muy poco de la calidad o la naturaleza de este desarrollo cultural. Se da por sentado que existe consenso sobre el contenido de este término.

Sin embargo, es dudoso que exista tal consenso. Con frecuencia las referencias generales al "derecho al desarrollo cultural" –que implica "más" de los llamados "servicios" culturales– ocultan el hecho de que existen en la sociedad conflictos culturales subyacentes, así como hay conflictos sociales, políticos y económicos. Si rechazamos esta confusión deliberada, tenemos que reconocer que el derecho a la cultura debe interpretarse como el "derecho a la cultura propia", y no solamente a una supuesta cultura "general". La cultura general y la cultura propia no son necesariamente lo mismo.

Desde otra perspectiva, se puede considerar que la cultura no es necesariamente el "capital cultural" acumulado o existente, sino más bien el *proceso de creación artística o científica*. Por consiguiente, en toda sociedad existen ciertos individuos que "crean" la cultura (o alternativamente, quienes "interpretan" obras culturales). Dentro de esta perspectiva, el derecho a la cultura significa, por supuesto, el derecho de los individuos a crear sus "obras" culturales libremente y sin restricciones, y el derecho de toda persona a disfrutar del libre acceso a las mismas (museos, conciertos, bibliotecas, etcétera). Por consiguiente, las políticas culturales tienen por objeto apoyar la posición del creador cultural individual en la sociedad (pintores, escritores, artistas), y el derecho de estos creadores a la libre expresión cultural

se ha convertido en uno de los derechos más apreciados en la época contemporánea. Sólo recordemos el escándalo que ocurre cuando los artistas o los escritores son proscritos, exiliados o encarcelados (sin hablar de los ejecutados) por regímenes autoritarios. (Soljenitzin, escritores kurdos en Turquía, Salman Rushdie...)

El concepto de la cultura como resultado de la labor de especialistas culturales ha dado lugar a que se haga una distinción que goza de gran aceptación, entre la cultura "alta" y la cultura "baja", o entre la cultura elitista y la cultura popular. Las políticas dirigidas al desarrollo de la cultura normalmente se centran en la cultura elitista, y entonces los derechos culturales son fácilmente identificados con los derechos de los creadores culturales, los especialistas culturales.

La antropología nos ofrece un tercer concepto de la cultura. Entiende por cultura, *la suma de todas las actividades y productos materiales y espirituales de un grupo social dado que lo distinguen de otros grupos similares*. Entendido de esta manera, la cultura también se perfila como un *sistema de valores y símbolos* coherente y autocontenido que un grupo cultural específico reproduce en el tiempo y que brinda a sus miembros la orientación y los significados necesarios para normar la conducta y las relaciones sociales en la vida cotidiana.

Los pueblos del mundo son portadores de muchos miles de culturas diferentes. En algunos casos, toda o la mayoría de la población de un país comparte una cultura común; en otros, un estado está conformado por culturas distintas. No hay consenso acerca del número real de culturas que existen, ni sobre los criterios que deben aplicarse para definir su membresía (quienes pertenecen, quienes están excluidos), aunque este es un tema crucial, particularmente en relación con el problema de los derechos culturales. La cultura, por supuesto, no es estática. Al contrario, tiene sus raíces en la historia y cambia con el tiempo. De hecho, el cambio cultural y la constante y dinámica recreación de las culturas es un fenómeno universal. Se puede decir que una cultura tiene especial vitalidad si es capaz de preservar su identidad al tiempo que incorpora el cambio, lo mismo que un ser humano específico cambia con el tiempo pero retiene su identidad individual.

El peligro de este enfoque, no obstante, es que trata la cultura como un objeto, una "cosa" que existe separada del espacio social en que se interrelacionan varios actores sociales. Barth nos recuerda que la identidad étnica (cultural) de un grupo dado depende menos del contenido de su cultura, que de los límites que definen los espacios de las relaciones sociales mediante los cuales se atribuye membresía en uno u otro grupo étnico.⁵

Como resultado de esta crítica, es común ahora tratar la cultura como algo que se construye, se reconstruye, se inventa y se vuelve a inventar en forma constante por sujetos siempre cambiantes; el énfasis aquí está en la manera en que las personas perciben su cultura, en el discurso sobre la cultura en vez de en la cultura en sí misma (la cual, según este criterio, no tiene ninguna existencia objetiva fuera de la subjetividad del individuo).⁶

El por qué y el cómo las culturas persisten, cambian, se adaptan o desaparecen constituye un campo especial de investigación, y estas y otras cuestiones se relacionan íntimamente con procesos económicos, políticos y territoriales. En cualquier momento dado, en cualquier área dada, puede haber grupos mayoritarios y minoritarios, dominantes y dominados, hegemónicos y subordinados. Si bien pueden ocurrir "guerras culturales" (tensiones y conflictos ideológicos sobre cuestiones culturales, tales como la educación, el idioma, las políticas culturales, etc.) en sociedades bien integradas sin que éstas lleguen a despedazarse (generalmente porque otros tipos de instituciones sociales, económicas y políticas contribuyen a mantener a los contendientes unidos), en otros casos los temas culturales se han convertido en poderosas fuerzas movilizadoras de conflictos políticos (el conflicto entre Serbia y Croacia que desató la desintegración de Yugoslavia, los disturbios lingüísticos en la historia reciente de la India, la "condición especial" que la población francoparlante de

5 Frederick Barth, *Ethnic Groups and Boundaries*, 1969.

6 E. Hobsbawm y T. Turner, *The Invention of Tradition*, 1985. Véase también, B. Anderson, *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, 1983.

Quebec exige para si misma dentro de la federación canadiense, el conflicto en el Sudán entre norte y sur, y muchos más).

3. EL DERECHO A LA CULTURA PROPIA Y LA IDENTIDAD CULTURAL

Si la cultura se entiende en este sentido más amplio y antropológico, en vez de simplemente como el capital cultural acumulado o el producto de los talentos y labor de un número reducido de creadores culturales, entonces se puede argumentar que los derechos culturales en su sentido colectivo son específicos de una cultura, es decir, que cada grupo cultural tiene derecho a mantener y desarrollar su propia cultura, sea cual fuere la forma en que se inserta en, o se relaciona con, las demás culturas en un contexto más amplio. Esto ha llegado a denominarse la identidad cultural.⁷

Este enfoque plantea una serie de cuestiones importantes en cuanto al derecho a la cultura. Un principio básico de la Declaración Universal y los instrumentos generales de derechos humanos es la no discriminación y la igualdad. Durante el debate en torno a los derechos humanos después de la Segunda Guerra Mundial, se argumentó que si se observara estrictamente el principio de la no discriminación, todas las personas tendrían la misma oportunidad de disfrutar de todos los "bienes" disponibles en la canasta de los derechos humanos, ya sea que se trate de los derechos civiles y políticos o de los económicos, sociales y culturales. Sin embargo, si esto es suficiente o no para asegurar a todas las personas el goce de estos derechos, sigue siendo uno de los aspectos más importantes de la cuestión de los derechos culturales.

Existen persuasivos argumentos en el sentido de que la enunciación del principio de la no discriminación no es suficiente, dentro del

7 J. H. Burgers, "The Right to Cultural Identity", y R. Stavenhagen, "The Right to Cultural Identity", en J. H. Burgers et al. (ed.), *Human Rights in a Pluralist World. Individuals and Collectivities*, 1990, pp. 251-258.

marco y los procesos de las sociedades actuales, para permitir a todos los individuos tener acceso, en condiciones de igualdad, a todos los derechos humanos. Es más, aunque la no discriminación fuera una realidad para todos (y no lo es), esto no aseguraría necesariamente el goce de derechos culturales específicos. Personalmente, diría que hace falta desarrollar procedimientos y mecanismos para la afirmación y goce de los derechos culturales específicos de los pueblos. El hecho es que sin mecanismos de este tipo los derechos culturales no serán plenamente garantizados ni disfrutados por todas las personas, a pesar de los principios de la igualdad y la no discriminación.

Una segunda cuestión que se deriva de lo anterior es si el concepto de los derechos culturales puede ser abarcado adecuadamente por la noción de los derechos individuales universales, o si debe ser complementado por un enfoque diferente: el de los derechos colectivos. Personalmente, me inclino por el segundo argumento. Los principios de la no discriminación y la igualdad enunciados en la Declaración Universal y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se relacionan básicamente con los derechos de los individuos. Sin embargo, al referirnos a los derechos culturales, y también a muchos de los económicos y sociales, a menudo hace falta un enfoque colectivo, ya que es posible sólo gozar de algunos de estos derechos en común con otras personas, y esa comunidad debe tener la posibilidad de preservar, proteger y desarrollar lo que tiene en común. Puede que sean individuos los que se benefician de estos derechos, pero su contenido se desvanece sin la preservación y los derechos colectivos de los grupos. Los derechos les corresponden a personas que pertenecen a culturas específicas y que son moldeadas por las mismas, que se dedican a la acción colectiva, comparten valores comunes, y sólo pueden ser los portadores de estos valores comunes en conjunto con otros miembros de su propio grupo.⁸

Esto plantea las siguientes preguntas: ¿Qué tipo de colectividades? ¿Quiénes son los portadores de estos derechos? ¿Quiénes son los

8 J.H Burgers, "The Function of Human Rights as Individual and Collective Rights", en J.H. Burgers et al. (ed.), *Human Rights in a Pluralist World. op. cit.*, pp. 63-74.

actores sociales que pueden exigir estos derechos, y a quiénes se aplican? Este es un tema complicado, porque nos conduce a la discusión en torno a los derechos de las minorías, los grupos culturales y los pueblos, que son conceptos que sí aparecen en los instrumentos internacionales, pero que rara vez se definen adecuadamente.

4. LA CRÍTICA RELATIVISTA DE LOS DERECHOS HUMANOS UNIVERSALES

Por lo demás, al hablar de derechos y valores culturales tenemos que referirnos también a la relatividad de los valores; y algunos dirían que esto va en contra del enfoque fundamental del pensamiento sobre derechos humanos hoy en día. Este enfoque —que es la piedra angular de los derechos humanos básicos— es la universalidad de los mismos. Todos los seres humanos son iguales; no importa qué los distinga, tienen los mismos derechos. Pero, al hablar de derechos culturales y colectivos, ¿no implica esa misma distinción el rechazo de la universalidad para poder reconocer las particularidades de los diferentes grupos sociales?⁹

Algunos autores niegan validez a este argumento, afirmando que el relativismo cultural pone en peligro el concepto de los derechos humanos.¹⁰ Pero quienes lo defienden señalan que el mundo real está conformado por una multiplicidad de grupos y pueblos culturalmente distintos; y que a menos que se reconozcan los problemas particulares relacionados de cada grupo, se trata simplemente de abstracciones sin sentido.

Este asunto fue reconocido por la American Anthropological Association en el año 1947 cuando la Comisión de Derechos Humanos de la ONU analizaba todavía diferentes borradores de la Declaración Universal. El Consejo Ejecutivo de la Asociación de Antropólogos Norteamericanos envió una comunicación a la Comisión

9 United Nations, Department of Public Information, *Is Universality in Jeopardy?*, 1987.

10 J. Donnelly, *Universal Human Rights in Theory and Practice*, 1989.

planteando la cuestión de cómo se podría lograr que la Declaración propuesta se aplicara a todos los seres humanos. Los antropólogos norteamericanos dijeron que la Declaración Universal no debería concebirse solamente en términos de los valores dominantes en Europa Occidental y Estados Unidos. La Asociación sostuvo, primero, que el individuo realiza su personalidad por medio de su cultura, y de ahí que el respeto de las diferencias individuales implica el respeto de las diferencias culturales.

Segundo, el respeto de las diferencias entre las culturas es validado por el hecho científico de que no se ha descubierto ninguna técnica para la evaluación cualitativa de las culturas.

Tercero, las normas y los valores se relacionan con la cultura de la cual se derivan, de manera que cualquier intento por formular postulados que emanan de las creencias o códigos morales de una cultura dada deben, por lo mismo, disminuir la aplicabilidad de cualquier Declaración de Derechos Humanos a la humanidad en su conjunto.

Finalmente, la American Association of Anthropologists sugirió que sólo cuando se incorporara a la propuesta Declaración una afirmación del derecho de los hombres a vivir conforme a sus propias tradiciones, se podría dar el próximo paso - la definición de los derechos y los deberes de los grupos humanos los unos hacia los otros, sobre la firme base del "conocimiento científico moderno del Hombre."¹¹

De esta manera, en el momento en que se redactaba la Declaración hace medio siglo, los antropólogos norteamericanos señalaban el peligro de que ésta incorporara los valores de una sola cultura, y pusieron en tela de juicio la aplicabilidad automática de estas normas a otras culturas. En años más recientes, especialmente en la medida

11 American Anthropological Association, "Statement on Human Rights", presentada a la Comisión de Derechos Humanos, Naciones Unidas, por el Consejo Ejecutivo de la American Anthropological Association, 24 de junio de 1947, *American Anthropologist*, Vol. 49, No. 4, October-December 1947.

que nuevos estados africanos y asiáticos se han incorporado a las Naciones Unidas, muchas naciones del Tercer Mundo vienen adoptando esta postura, que se puso en evidencia en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en Viena en el verano de 1993.

Para citar sólo un ejemplo, la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y los Derechos de los Pueblos ilustra algunas de estas dificultades. El artículo 17 reitera el precepto de la Declaración Universal en el sentido de que "Toda persona puede participar libremente en la vida cultural de su comunidad", y agrega que "La promoción y protección de la moral y de los valores tradicionales reconocidos por la comunidad serán deber del Estado". Indudablemente, la moral y los valores tradicionales son definidos por la cultura, y ¿a cuál "comunidad" se refiere este artículo?

El capítulo 2 de la Carta no se refiere a los derechos sino a los deberes. Esto es un contrapeso interesante a la cuestión de los derechos. El artículo 29 afirma, *inter alia*, que el individuo también tendrá el deber de "preservar y fortalecer los valores africanos positivos en sus relaciones con los otros miembros de la sociedad..." Ahora bien, si se afirma que es un *deber* preservar y fortalecer los valores culturales africanos positivos, la deducción lógica es que existe por otra parte un *derecho* a los valores culturales africanos. Si a todo africano le corresponde fortalecer y preservar estos valores, entonces debe ser que todo individuo también tiene el derecho a disfrutarlos.

Debe notarse que por la forma en que está redactado, el artículo 29 hace una distinción entre los valores africanos y los no africanos. Segundo, da por sentado la existencia de cierta unidad u homogeneidad de los valores africanos, ya que no menciona ninguna posible diversidad interna. Y tercero, si hay valores africanos positivos, la implicación es que deben existir valores africanos o no africanos negativos, los cuales no hace falta preservar ni fortalecer. ¿Cuáles serán estos "valores africanos positivos"? ¿Y cómo se definen? Si bien este es un complejo desafío intelectual, la aplicación legal del concepto resulta aún más difícil. Simplemente al plantear el problema, se abre una caja de Pandora.

Existe otra dimensión del problema de los derechos culturales. No sólo debemos preocuparnos por el respeto por la pluralidad de los valores culturales a través de las fronteras internacionales, entre diferentes regiones, tradiciones históricas y sistemas políticos, sino también en el interior de los países. La mayoría de los Estados que firmaron los distintos instrumentos internacionales de derechos humanos son también mosaicos de diferentes culturas. Ya sea que se trate de las culturas de grupos étnicos, minorías, nacionalidades o naciones, en realidad muy pocos países son homogéneos en términos culturales. ¿Qué significa esta diversidad en términos de los derechos humanos y el derecho al desarrollo cultural? Si se entiende por el derecho al desarrollo cultural no solamente el derecho de los individuos a innovar, abrir nuevos caminos y recibir más servicios culturales, sino también el derecho a la cultura propia de cada quien —la cultura del grupo en que uno nace, en que se vive y con la cual se identifica— es decir, el derecho a la identidad cultural, entonces el problema una vez más es, ¿cómo se definen los objetivos de las políticas culturales? Cuando se habla de más y mejor educación, ¿cuál debe ser el contenido de la misma? Cuando se habla de más museos, ¿qué van a contener? ¿Los adornos de reyes y emperadores o las creaciones culturales de la gente en las aldeas, las minorías étnicas, los pueblos indígenas, o los diferentes grupos de inmigrantes?

Forzosamente debemos volver a la cuestión de la definición de la cultura. El proceso de desarrollo del último medio siglo se denomina un proceso de “construcción nacional”, y la creación de una “cultura nacional” es un aspecto importante dentro del mismo. Pero quedan sin definirse cuestiones como “¿la nación de quién?”, y “¿de qué clase de nación se trata?”. Connor sugiere con razón que el desarrollo de los estados modernos ha sido más un proceso de “destrucción” que de “construcción” de naciones, porque se han destruido o eliminado numerosos pueblos carentes de estado propio en nombre del estado-nación moderno.¹²

12 W. Connor, “Nation building or nation destroying?”, *World Politics*, 1972, Vol. 24, No. 3.

Según la aceptación que se le ha dado a este término en la historia reciente, la "construcción nacional" generalmente implica un "crisol", o bien la "integración nacional" o la "asimilación". Esto quiere decir que los diferentes grupos étnicos y culturales que, por una razón u otra, viven dentro de las fronteras de un estado internacionalmente reconocido, deben renunciar a partes de su identidad cultural y adoptar los valores de los grupos dominantes o mayoritarios, o mezclarse y crear algo totalmente nuevo (generalmente se presume que así fue el proceso de construcción nacional en Estados Unidos). Pero normalmente son los grupos sociales que ejercen el poder político los que determinan el modelo al cual se ha de conformar la cultura nacional —en otras palabras, son ellos quienes deciden la forma y el contenido de las políticas culturales.

¿Quiénes son los que están en el poder? Con frecuencia resulta que pertenecen a uno de los grupos culturales hegemónicos, que constituyen la mayoría o una minoría dominante. Y por el simple hecho de ser el grupo dominante, pueden definir la cultura nacional en términos de su propia identidad cultural.¹³ Los grupos culturales hegemónicos que cuentan con la capacidad o el poder para definir la cultura nacional esperan que todos los demás grupos se ajusten a este modelo, aunque signifique a la larga la destrucción de otras culturas. Para citar sólo unos cuantos ejemplos:

- El Estado sudanés, controlado por el pueblo árabe islámico del norte, intenta imponer la ley sharia musulmana y su propio modelo de nación a los diferentes pueblos del sur del Sudán, y esto ha resultado en una de las guerras civiles más prolongadas de Africa;
- La mayoría cingalesa dominante intentó crear la nación de Sri Lanka a su propia imagen, provocando la insurrección de los tamiles y una guerra civil que aún no termina;

- Se esperaba que los pueblos indígenas de América Latina se ajustaran a la cultura "nacional" desarrollada por los mestizos y los grupos gobernantes identificados como los descendientes de los colonizadores españoles. En años recientes los movimientos indígenas han venido exigiendo el derecho a la identidad cultural, y en algunos casos a la autonomía territorial;
- La Constitución de Fiji de 1989 niega a los descendientes de los inmigrantes de la India los mismos derechos de ciudadanía de que gozan los fijianos nativos;
- La nación malaya es definida constitucionalmente por los malayos políticamente dominantes, en perjuicio de la comunidad china;
- El Estado unitario de Francia no reconoce formalmente la existencia de minorías regionales culturalmente distintas dentro su territorio (bretones, corsos, occitanos...)
- Los *quebecois* francoparlantes no han podido persuadir a los demás canadienses a que reconozcan lo que ellos afirman es su especificidad cultural dentro de la federación canadiense.

La relación entre un grupo cultural hegemónico y otros grupos culturalmente distintos (ya sea que se consideren pueblos, naciones o minorías de diferentes tipos) es una cuestión compleja que acarrea serias repercusiones para la definición y el disfrute de los derechos culturales. Cuando un grupo étnico dado logra extender su hegemonía cultural sobre otros grupos más débiles, se puede afirmar sin lugar a dudas que ha ocurrido una violación a los derechos culturales. En los casos más extremos, esto se denomina "genocidio cultural", pero ni la Convención sobre Genocidio ni otros documentos legales de derechos humanos mencionan este concepto. (Aunque en el momento de los debates en la ONU y antes de la adopción de la Convención sobre Genocidio, algunos estados abogaban por la inclusión del genocidio cultural como un delito internacional). Es más común

que a este proceso se le denomine *etnocidio*, y ocurre en todas partes del mundo.¹⁴

El intento por parte de grupos étnicos hegemónicos que controlan el estado por homogeneizar la cultura nacional se ha convertido en un tema importante, y se enfrenta cada vez a mayores resistencias. Afortunadamente, esta situación tiende a cambiar: un creciente número de estados reconoce su patrimonio multicultural y estimula a los diferentes grupos a que preserven y desarrollen sus propias culturas. El discurso de los derechos humanos también se refiere hoy día al derecho de ser diferente, "le droit à la différence". Cuando se habla de los derechos culturales, significa también el derecho de los grupos dentro de un país dado de poder mantener sus propias identidades culturales y desarrollar sus propias culturas, aún (o especialmente) si éstas son distintas del modelo dominante de desarrollo cultural establecido por "el estado etnocrático".

5. LOS DERECHOS CULTURALES EN LAS NACIONES UNIDAS

La Declaración Universal no menciona las minorías ni a ningún otro grupo humano, aparte de la familia. Mientras la Declaración Universal estaba siendo redactada por la Comisión de Derechos Humanos entre 1946 y 1948, algunos estados querían incluir disposiciones específicas sobre los derechos culturales de las minorías. Sin embargo, la opinión que prevaleció en aquel entonces era que no se trataba de un asunto general de los derechos humanos, sino que se limitaba a ciertas sociedades específicas y multiculturales. La presidenta de la Comisión, Eleanor Roosevelt, expresó esta opinión explícitamente: dijo que los derechos de las minorías eran un asunto exclusivamente europeo y que no tenía ninguna aplicabilidad a los derechos humanos en general.¹⁵ Debido a que resultó imposible lo-

14 R. Stavenhagen, *The Ethnic Question. Conflicts, Development and Human Rights*, 1990.

15 F. Ermacora, *Der Minderheitenschutz in der Arbeit der Vereinten Nationen*, 1964.

grar un consenso sobre este punto, la Declaración Universal trata solamente de manera muy general el derecho de toda persona a participar en, y contribuir a, la vida cultural de la comunidad.

Naturalmente, muchas personas y países quedaron insatisfechos. Al mismo tiempo en que se adoptó la Declaración Universal, la Asamblea General aprobó otra resolución mucho menos conocida, en la cual se reconoció la importancia de la cuestión de las minorías pero, por ser tan compleja y difícil, la Asamblea no quiso abordarla. Se solicitó a la Subcomisión para la Prevención de la Discriminación y la Protección de las Minorías de la Comisión de Derechos Humanos que dedicara tiempo al análisis de este tema. Después de cuatro décadas de debates, informes y negociaciones, una Declaración sobre los Derechos de las Minorías fue adoptada finalmente por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1992.

Uno de los pocos resultados concretos de las discusiones anteriores en Naciones Unidas sobre la cuestión de las minorías es el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que dice: "En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma". Este es el único artículo de la Carta Internacional de Derechos Humanos que versa específicamente sobre la cuestión de los derechos culturales de las minorías.

Algunos consideran este artículo como un paso hacia el reconocimiento de los derechos de las minorías culturales; lo perciben como un cambio de rumbo, de la consideración abstracta y universal de los derechos humanos individuales hacia la idea de los derechos colectivos. Otros, sin embargo, estiman que el artículo 27 es insuficiente para asegurar la protección de las minorías y sus derechos culturales. Se señalan las siguientes deficiencias.

—Primero, el artículo 27 comienza con la aseveración: "En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas..."

Esto deja totalmente abierta la cuestión de cómo se ha de definir cuáles minorías existen en cuáles estados, y quién ha de definir las. Por cuanto estos instrumentos internacionales son redactados y firmados por los estados para su propio uso, obviamente es a los estados a los que les corresponde definir el "cómo" y el "quién", y los gobiernos quedan libres para determinar si sus países contienen minorías o no. A menudo, los estados, por sus propios intereses políticos, niegan la existencia de minorías dentro de sus fronteras, mientras los grupos minoritarios afirman que "somos una minoría y queremos nuestros derechos culturales". Por ejemplo, por muchos años los estados latinoamericanos negaron la existencia de minorías indígenas. Hoy día sí las reconocen. Oficialmente, Turquía no reconoce a los kurdos como un grupo cultural aparte, y los llama "turcos montañeses". Existen muchos ejemplos más de gobiernos que rehúsan reconocer la existencia de minorías dentro de sus territorios.

—La segunda limitación es que el artículo 27 se refiere a personas que pertenecen a minorías, en lugar de grupos minoritarios en sí. Los portadores del derecho enunciado en el artículo son los individuos, no los grupos. Pero es evidente que sólo se puede disfrutar de estos derechos a través del grupo al cual pertenece el individuo. Si al grupo se le niega el derecho a su identidad colectiva, entonces se limita o se niega el derecho del individuo.

—Un tercer inconveniente es la forma pasiva en que se redactó el artículo. Afirma que a las personas que pertenecen a dichas minorías "no se negará... el derecho..." Leído literalmente, el artículo no establece ningún derecho positivo o afirmativo, ni ninguna obligación o deber de los estados de ejecutar políticas que permitan el desarrollo de estos derechos culturales. Simplemente prohíbe que el estado niegue estos derechos a las personas.

En general, puede decirse que el artículo 27 es una disposición demasiado débil para proteger y promover los derechos culturales de las minorías, ya que sin la intervención del estado la tendencia histórica general ha sido la destrucción de los derechos de las minorías. Los grupos influyentes de las sociedades modernas, su estructu-

ra económica, la forma en que controlan y utilizan los medios de difusión, y la manera en que se producen las publicaciones y se ejecutan las políticas educativas - todo esto tiende a destruir las culturas de las minorías, aún cuando no existe la intención deliberada de hacerlo. Es una triste realidad que ciertas tendencias estructurales en la sociedad mundial moderna operan en este sentido. Por ende, a menos que se tomen en serio los derechos de las minorías y se creen mecanismos para que los estados y los organismos internacionales promuevan, protejan y fortalezcan en forma activa las culturas minoritarias, serán culturas perdidas. Si no se adoptan medidas positivas, presenciaremos más "destrucción nacional" disfrazada de "construcción nacional" (es decir, "naciones" sociológicas basadas en identidades culturales compartidas serán reemplazadas por "naciones" políticas que se identifican con el "estado").

La Declaración de la ONU sobre los Derechos de las Personas que Pertenecen a Minorías Nacionales, Etnicas, Religiosas o Lingüísticas aprobada por la Asamblea General en 1992 adopta una posición más positiva. En su artículo 1, proclama que: "Los Estados protegerán la existencia y la identidad nacional o étnica, cultural, religiosa y lingüística de minorías dentro de sus respectivos territorios, y fomentarán las condiciones para la promoción de dicha identidad." Sin embargo, la Declaración es insuficiente para asegurar los derechos colectivos de las minorías culturales. El artículo 4 versa sobre las medidas a adoptarse por los estados para "crear condiciones favorables que permitan a las personas que pertenecen a minorías expresar sus características y desarrollar su cultura, idioma, religión, tradiciones y costumbres", en suma, para permitir que expresen su identidad. Pero agrega esta cláusula restrictiva: "...excepto cuando prácticas específicas violen el derecho nacional y se opongan a las normas internacionales".

Como se ha visto, es posible que a veces el derecho nacional restrinja los derechos culturales de las minorías, de manera que esta cláusula del artículo plantea la cuestión de la relación entre el derecho nacional y las normas internacionales de derechos humanos, incluyendo la misma Declaración. Eide considera, sin embargo, que las

limitaciones impuestas por el derecho nacional no deben sobrepasar lo permitido por el derecho internacional de derechos humanos. Los Estados no pueden utilizar el derecho nacional para prohibir que los grupos desarrollen su cultura, a menos que dicho desarrollo vaya en contra de las normas internacionales. De lo que se trata, en particular, es evitar que el "desarrollo cultural" sea utilizado para mantener tradiciones que constituyen violaciones a los derechos humanos, tales como la discriminación contra la mujer, los matrimonios impuestos, el mantenimiento de sistemas de castas u otras formas de discriminación sistemática, la circuncisión femenina u otras formas de violaciones a las normas internacionales. Eide subraya que los grupos no pueden insistir en la preservación de aquellos aspectos de su cultura e identidad que sean incompatibles con las normas universales.¹⁶

El peligro aquí es que alguna entidad externa intentara meterse a juez en las culturas de otros pueblos, una situación que el proceso histórico reciente rechaza de plano, y que evidentemente contradice el derecho de los pueblos a la libre determinación. Pero las cuestiones planteadas por Eide son de máxima importancia, por cuanto señalan la inherente tensión entre los derechos humanos individuales universalmente aceptados y los derechos colectivos de los pueblos y los grupos. Una regla empírica podría ser que desde la perspectiva de los derechos humanos internacionales, los derechos humanos individuales deberían prevalecer siempre que sean amenazados por los derechos de los grupos (incluyendo los derechos culturales). Sin embargo, es evidente que no existe un consenso universal en cuanto a este problema.

Esto nos lleva, finalmente, a la cuestión de las políticas de los estados. En la mayoría de los países donde existen minorías, las políticas son diseñadas de manera que asimilen o integren las minorías al modelo de la cultura nacional. En algunos casos, este podría ser un objetivo compartido. Por ejemplo, en los estados donde existe mucha

16 A. Eide, *Peaceful and Constructive Resolution of Situations Involving Minorities*, 1994, p. 100.

inmigración, adonde llegan personas de varias partes del mundo, puede ser que los inmigrantes deseen abandonar sus tradiciones y convertirse en parte de un nuevo "crisol", *melting pot*.

Sin embargo, aún en aquellas sociedades que sostuvieron la idea del "crisol" por muchas generaciones, este ideal es objeto de críticas cada vez más duras. Con demasiada frecuencia, las políticas de integración nacional, de desarrollo cultural nacional, en realidad implican una política de etnocidio, es decir, la destrucción deliberada de grupos culturales. El etnocidio es distinto del genocidio, la destrucción física de los pueblos, pero es igual de reprensible. Cuando se discutió la Convención sobre Genocidio en las Naciones Unidas, hubo debates extendidos sobre la necesidad de definir el "genocidio cultural", pero el asunto no llegó a más por las dificultades que entrañaba. Hoy día, el concepto de etnocidio se entiende como un proceso de destrucción cultural deliberada, si bien el término no ha sido incorporado en ningún instrumento legal internacional.

Ahora bien, si existe el etnocidio, entonces se podría afirmar que posiblemente exista un derecho al "contra-etnocidio", mediante el "etno-desarrollo", es decir, políticas diseñadas para proteger, promover y fomentar la cultura de grupos étnicos no dominantes dentro del marco de la nación o el estado multinacional. El etno-desarrollo podría ser un aspecto del "derecho al desarrollo" que fue proclamado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1986.

El desarrollo cultural de los pueblos, sean minorías o mayorías, debe ser considerado dentro del marco del derecho de los pueblos a la libre determinación, el derecho humano fundamental según las normas internacionales aceptadas, sin el cual no se puede disfrutar de todos los demás derechos humanos fundamentales. Recordemos que ambos pactos internacionales de derechos humanos establecen en su artículo 1, y en términos idénticos, el derecho de los pueblos a la libre determinación. La comunidad internacional está en desacuerdo en cuanto a quiénes son en realidad los que poseen el derecho de la libre determinación, y qué es lo que entraña este derecho en diferentes contextos. Generalmente se da por sentado que las poblaciones de

territorios no autónomos y de estados independientes establecidos tienen el derecho de ser, o mantenerse, independientes. Para los grupos étnicos y culturales al interior de estados soberanos, sin embargo, la cuestión de la libre determinación es diferente: el mantenimiento y la preservación de su identidad separada dentro de la sociedad nacional más amplia. Si bien no se considera generalmente que sean sujetos del derecho a la libre determinación en su sentido externo, se tiende a aceptar la idea de que tienen el derecho a cierto grado de libre determinación interna, menos territorial que cultural. Sin embargo, es un tema muy controvertido.¹⁷ Esto se debe principalmente al hecho de que los gobiernos temen que si los pueblos minoritarios tienen el derecho a la libre determinación en el sentido de un derecho a la libertad política plena, entonces es posible que los estados existentes se desintegren por la secesión, el irredentismo o la independencia política de tales grupos. De ahí que en la actualidad los intereses de los estados siguen siendo más poderosos que los derechos humanos de los pueblos. Este es el escenario en el cual se debaten los derechos culturales en la comunidad internacional, y demuestra que todavía no se han resuelto los problemas básicos.

REFERENCIAS

- American Anthropological Association. 1947. "Statement on Human Rights", *American Anthropologist*, 49, (4, October-December): pp. 539-543.
- Anderson, Benedict. 1983. *Imagined Communities, Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London: Verso.
- Barth, Frederick. 1969. *Ethnic Groups and Boundaries*. Oslo: Universitetsforlaget.

17 R. Stavenhagen, "Self-Determination, Right or Demon?", *Stanford Journal of International Affairs*, II, 2, September 1993, pp. 1-12.

- Brownlie, Ian. 1988. "The Rights of People in Modern International Law", en James Crawford (Ed.). *The Rights of Peoples*, Oxford: Clarendon Press.
- Buergenthal, Thomas. 1988. *International Human Rights*. St Paul, Minnesota: West Publishing Co.
- Burgers, J. Herman. 1990a. "The Function of Human Rights as Individual and Collective Rights". En *Human Rights in a Pluralist World. Individuals and Collectivities*. J.H. Burgers et al. (Ed.), pp. 63-74. London: Meckler.
- Burgers, J. Herman. 1990b. "The Right to Cultural Identity". En *Human Rights in a Pluralist World. Individuals and Collectivities*. Editado por J. H. Burgers et al., pp. 251-253. London: Meckler.
- Connor, Walker. 1972. "Nation building or nation destroying". *World Politics* vol. 24, No. 3.
- Donnelly, Jack. 1989. *Universal Human Rights in Theory and Practice*. Ithaca: Cornell University Press.
- Eide, Asbjorn, 1994. *Peaceful and Constructive Resolution of Situations Involving Minorities*. Oslo: Norwegian Institute of Human Rights.
- Ermacora, Felix. 1964. *Der Minderheitenschutz in der Arbeit der Vereinten Nationen*. Wien-Stuttgart: Wilhelm Braumüller.
- Hobsbawm, Eric, y Turner, Terence, *The Invention of Tradition*.
- Horowitz, Donald L. 1985. *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley: University of California Press.
- United Nations. Department of Public Information. 1987. *Is Universality in Jeopardy?* New York: United Nations.

- Prott, Lyndel V. 1988. "Cultural Rights as Peoples' Rights in International Law". En *The Rights of Peoples*. J. Crawford (Ed.). pp. 92-106. Oxford: Clarendon Press.
- Stavenhagen, Rodolfo, 1990a. *The Ethnic Question. Conflicts, Development and Human Rights*. Tokyo: United Nations University Press.
- Stavenhagen, Rodolfo, 1990b. "The Right to Cultural Identity". En *Human Rights in a Pluralist World. Individuals and Collectivities*. J. H. Burgers et al. (Ed.), pp. 255-258. London: Meckler.
- Stavenhagen, Rodolfo. 1993. "Self-Determination, Right or Demon?", *Stanford Journal of International Affairs*, II, 2, pp. 1-12.
- UNESCO. 1982. Conferencia Mundial sobre Políticas Culturales. *Informe Final*. París: UNESCO.