



# Globalización y opciones culturales

*“No quiero mi casa amurallada por todos lados ni mis ventanas selladas. Yo quiero que las culturas de todo el mundo soplen sobre mi hogar tan libremente como sea posible, pero me niego a ser barrido por ninguna de ellas”.*

—Mahatma Gandhi<sup>1</sup>

Cuando los historiadores analizan la historia mundial reciente, suelen centrarse en dos tendencias: el avance de la globalización y la expansión de la democracia. El primero de estos fenómenos ha resultado ser más polémico debido a sus efectos tanto negativos como positivos. Pero la democracia ha permitido que las personas protesten contra lo que consideran sus efectos dañinos y así se han desatado acaloradas controversias sobre las consecuencias ambientales, económicas y sociales de la globalización. Sin embargo, otro de los ámbitos de la globalización, aquel que se refiere a la cultura y la identidad, es igualmente controvertido y genera incluso más divisiones puesto que involucra a la gente común y corriente y no solo a economistas, funcionarios gubernamentales y activistas políticos.

Gracias a la globalización, el contacto entre las personas, sus valores, ideas y formas de vida ha experimentado un aumento sin precedentes. Por ejemplo, ahora se viaja más que antes y a lugares más lejanos y las familias de lugares tan remotos como las zonas rurales de China tienen hoy acceso a la televisión. Desde la música brasileña en Tokio hasta las películas africanas en Bangkok, desde Shakespeare en Croacia hasta libros sobre la historia del mundo árabe en Moscú y las noticias del mundo en CNN en Amman, la gente se deleita con la diversidad de la era de la globalización.

Para muchos esta nueva diversidad resulta extraordinaria e incluso potenciadora, para otros es perturbadora e inhabilitante; estas personas ven con temor como su país se fragmenta y sus valores se pierden a medida que la creciente ola de emigrantes incorpora nuevas costumbres y el comercio internacional y los medios de comunicación modernos invaden cada rincón del mundo, desplazando a la cultura local. Algunas personas vaticinan la tragedia de la homogenización cultural, en la cual las diversas culturas nacionales darán paso a un mundo dominado por los valores y símbolos occidentales. Las preguntas que se plantean son aún más profundas:

¿el crecimiento económico y el progreso implican necesariamente la adopción de los valores occidentales dominantes? ¿Existe acaso un modelo único para la política económica, las instituciones políticas y los valores sociales?

Los temores alcanzan un nivel crítico en lo referente a cuestiones de políticas de inversión, comercio y migración. Los activistas indios rechazan que las compañías farmacéuticas extranjeras patentes el Nim o árbol milagroso, los movimientos antiglobalización se oponen a que los bienes culturales reciban el mismo trato que cualquier otro producto en los acuerdos internacionales de comercio e inversiones y los grupos de Europa Occidental se oponen al ingreso de trabajadores extranjeros y sus familias. Lo que todos estos grupos de protesta tienen en común es el temor a perder su identidad cultural y cada una de estas polémicas ha desencadenado amplias movilizaciones políticas.

¿Cuál debería ser la respuesta de los gobiernos? Este capítulo sostiene que las políticas que regulan el avance de la globalización económica, esto es, el movimiento de seres humanos, capitales, bienes e ideas, deben propiciar las libertades culturales en lugar de aplastarlas y examina los tres desafíos en materia de políticas que, junto con otros, generan más división en el actual debate público, a saber:

- *Pueblos indígenas, industrias extractivas y conocimiento tradicional.* Esta encarnizada controversia gira en torno a la importancia de las industrias extractivas para el crecimiento económico nacional, por un lado, y la exclusión socioeconómica y cultural y los trastornos para los pueblos indígenas que suelen estar asociados con las actividades mineras, por otro. Si bien el Convenio sobre la Diversidad Biológica reconoce el conocimiento tradicional indígena, no sucede lo mismo con el régimen mundial de derechos de propiedad intelectual incorporado a la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual y el acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio.
- *El comercio de bienes culturales.* Las negociaciones de inversión y comercio internacional han enfrentado desacuerdos en torno al tema de

*Las políticas que regulan el avance de la globalización económica, deben propiciar las libertades culturales en lugar de aplastarlas*

## Presentación general 5.1 ¿Cuál es la novedad de las consecuencias de la globalización para la política de la identidad?

El movimiento de flujos transfronterizos de inversiones y conocimientos, películas y otros bienes culturales, y también de personas, es un fenómeno conocido. Los pueblos indígenas han luchado durante siglos por mantener su identidad y modos de vida contra la oleada de inversiones económicas extranjeras y los nuevos colonizadores que generalmente las acompañan. Tal como se sostiene en el capítulo 2, estos nuevos ocupantes han impuesto su cultura, algunas veces en forma deliberada, y otras, debido a su falta de respeto por los modos de vida de los habitantes nativos. De igual modo, la libre distribución de las películas ha sido un ingrediente fundamental del desarrollo de esta industria desde comienzos del siglo XX. Además, las personas han traspasado las fronteras nacionales desde las más tempranas épocas y aunque los flujos migratorios internacionales han aumentado durante las últimas décadas, aún representan menos del 3% de la población mundial sin llegar a superar las cifras máximas logradas hace 100 años<sup>1</sup>.

¿Qué hace que estos flujos sean hoy una fuente de inspiración más poderosa para la política de la identidad? ¿Están acaso surgiendo nuevos problemas o se trata simplemente de que las personas gozan ahora de más libertad y tienen, por lo tanto, más capacidades para exigir sus derechos? La respuesta es distinta en cada caso, pero contiene un elemento de cada una de las tres propuestas.

### Pueblos indígenas y flujos de inversión y conocimiento

La globalización ha acelerado el flujo de inversiones que ejercen un profundo impacto sobre el modo de vida de muchos pueblos indígenas. En efecto, en los últimos 20 años más de 70 países han reforzado las leyes destinadas a promover la inversión en industrias extractivas como el petróleo, el gas y la minería, lo que ha causado un brusco aumento de la inversión extranjera en estos sectores (figura 1). Por ejemplo, la inversión en exploración y explotación minera se duplicó en África durante 1990 y 1997<sup>2</sup>.

La propagación global de las inversiones en minería y la sobrevivencia de los pueblos indígenas son asuntos íntimamente ligados debido a que muchos de los recursos naturales no explotados del mundo están ubicados en territorios ocupados por estos pueblos (véase el mapa 5.1 y el cuadro 5.1). Por lo tanto, el proceso ha aumentado la presión sobre estas tierras y producido desplazamientos forzados en Colombia, Ghana, Guyana, Indonesia, Malasia, el Perú y Filipinas<sup>3</sup>. Si la tendencia actual continúa, la mayoría de las grandes minas terminarán ubicadas en el territorio de pueblos indígenas<sup>4</sup>.

La globalización también ha generado una mayor demanda por el conocimiento como un recurso económico más. En este sentido, los pueblos indígenas cuentan con un rico patrimonio de conocimiento tradicional relacionado con plantas medicinales, variedades de alimentos demandadas por los consumidores y otros conocimientos de gran valor. Los empresarios, pensando en patentar y vender este conocimiento, detectaron rápidamente el potencial de mercado implícito en él. De modo que, cada vez más, el conocimiento tradicional es objeto de apropiación indebida y muchas de las mal llamadas “patentes de invención” re-

ciben aprobación. Entre los ejemplos se incluyen las propiedades medicinales de la planta sagrada del Ayahuasca que se encuentra en la cuenca del Amazonas (procesada por las comunidades indígenas durante varios siglos); la planta del Maca en el Perú, que aumenta la fertilidad (conocida ya por los indígenas andinos a la llegada de los españoles en el siglo XVI); y un extracto de pesticidas proveniente del árbol Nim, que se utiliza para tratar dolencias y como anticonceptivo en la India (conocimiento común desde tiempos remotos).

Los países en desarrollo, y con mayor razón los pueblos indígenas, suelen carecer de los recursos necesarios para impugnar las patentes falsas en jurisdicciones extranjeras. Según un estudio de marzo de 2000, 7.000 patentes habían sido otorgadas para el uso no autorizado de conocimientos tradicionales o la apropiación indebida de plantas medicinales<sup>5</sup>.

Pero los pueblos indígenas están cada vez más atentos; la globalización ha facilitado las actividades de organización, generación de fondos y asociaciones con otros grupos del resto del mundo, un proceso con impactos y alcances políticos nunca antes vistos. En efecto, las Naciones Unidas declaró al período comprendido entre 1995 y 2004 la Década Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo y en 2000 se creó el Foro Permanente sobre Cuestiones Indígenas. Otros ejemplos provienen de Canadá, donde en agosto de 2003 el gobierno reconoció formalmente la reivindicación de propiedad presentada por los indios Tlicho sobre una zona rica en diamantes en los Territorios del Noroeste, y de Sudáfrica, donde en octubre del mismo año el Tribunal Constitucional concedió a los pueblos indígenas los derechos de propiedad sobre las tierras comunitarias y los recursos mineros presentes en su territorio y dispuso que cualquier intento por privarlos de ese derecho resultaría en el delito de discriminación racial. Por último, los indígenas de Australia son propietarios o controlan más del 16% del territorio del país gracias a la Corporación de Tierras Indígenas, fondo que, según lo proyectado, debería financiarse totalmente con una

base de capital de A\$1,3 mil millones que se destinará a la compra de tierras para aquellos indígenas incapacitados de conseguir la propiedad por otros medios<sup>6</sup>.

### Flujos de bienes culturales—películas y otros productos audiovisuales

La controversia respecto de los bienes culturales en los tratados internacionales de comercio e inversión se ha intensificado debido al crecimiento exponencial del comercio, lo que ha incrementado la concentración de la industria cinematográfica de Hollywood así como la creciente influencia de las películas y de la entretención en los estilos de vida de la juventud.

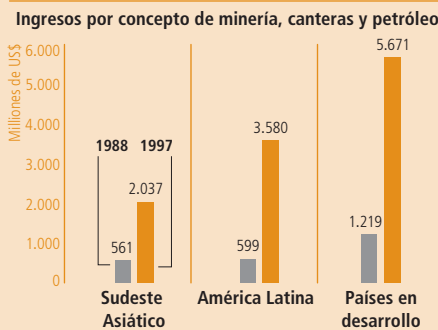
El comercio mundial en bienes culturales—cine y fotografía, equipos de radio y televisión, documentos impresos, literatura, música y artes visuales—se cuadruplicó, desde \$95 mil millones en 1980 hasta más de \$380 mil millones en 1998<sup>7</sup>. Alrededor de cuatro quintos de este flujo provienen de 13 países<sup>8</sup>. Hollywood llega a 2,6 mil millones de personas en todo el mundo y Bollywood a 3,6 mil millones<sup>9</sup>.

En la industria cinematográfica las producciones de EE.UU. normalmente llegan a aproximadamente el 85% del público cinéfilo en todo el mundo<sup>10</sup>. En términos del comercio audiovisual sólo con la Unión Europea, Estados Unidos obtuvo un excedente de \$8,1 mil millones en 2000, dividido equitativamente entre películas y derechos de televisión<sup>11</sup>. De los 98 países del mundo que tienen datos comparables, sólo 8 producían más películas al año que las que importaban en la década de los noventa<sup>12</sup>. Por su parte, China, la India y Filipinas se cuentan entre los productores de mayor tamaño en cuanto a cantidad de películas al año. Pero estos resultados cambian cuando se consideran los ingresos; de la producción global de más de 3.000 películas al año, Hollywood se queda con más del 35% del total de ingresos del sector. Más aún, entre 1994 y 1998, en 66 de los 73 países que cuentan con datos, el primer o segundo país de origen de las películas importadas era Estados Unidos<sup>13</sup>.

En cambio, la industria cinematográfica europea ha sufrido una caída en las últimas tres décadas. La producción ha disminuido en Italia, con un total de 92 películas en 1998 y en España, con 85, mientras en el Reino Unido y Alemania permanece estable<sup>14</sup>. La única excepción es Francia, donde la producción aumentó a 183 películas en 1998<sup>15</sup>. La proporción de películas nacionales exhibidas entre 1984 y 2001 se redujo drásticamente en gran parte de Europa, salvo en Francia y Alemania que cuentan con políticas de apoyo a la industria nacional. En ese mismo período, aumentó la proporción de películas provenientes de EE.UU. en la mayor parte del continente (figura 2).

La hegemonía internacional de las películas provenientes de EE.UU. constituye sólo uno de los aspectos de la propagación global de la cultura de consumo occidental. Las innovadoras tecnologías de la comunicación satelital que se desarrollaron en la década de los ochenta crearon un poderoso medio con alcance global y redes globales de comunicación tales como CNN. La cantidad de televisores por cada mil personas que existen en el mundo se duplicó, desde 113 en 1980 hasta 229 en 1995, y la cifra ha seguido aumentando desde entonces hasta los 243<sup>16</sup>. En la actualidad, hay patrones de consumo globales y las en-

Figura 1 **Rápido aumento de las inversiones en industrias extractivas en los países en desarrollo, 1988-1997**



Fuente: UNCTAD 1999.

cuestas de mercado han identificado a una “elite global”, una clase media global que sigue el mismo estilo de consumo y prefiere “marcas globales”. Lo más sorprendente es la categoría de “jóvenes globales”, que habitan un “espacio global”—un mundo único de cultura pop—y que se encuentran sumergidos en los mismos videos y música y constituyen un mercado gigantesco para bienes de moda tales como zapatillas, camisetas y jeans.

### Flujos de personas

Las políticas sobre inmigración han generado división social en muchos países. Además de conflictos relacionados con asuntos laborales y de competencia por los recursos del bienestar social, se generan debates por la cultura, es decir, si se debe exigir o no a los inmigrantes que adopten la lengua y los valores de la nueva sociedad. ¿A qué se debe que estos temas cobren mayor importancia hoy? ¿Qué tiene que ver con ello la globalización?

La globalización está redefiniendo el movimiento de las personas por el mundo, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, ya que ha aumentado la cantidad de personas que emigran hacia los países de ingresos altos y desean mantener sus identidades culturales y lazos con su país de origen (cuadro 1).

Si bien las personas siempre han traspasado las fronteras, durante las últimas tres décadas, la cifra ha ido en aumento. El número de inmigrantes internacionales (personas que viven lejos del país que los vio nacer) aumentó desde 76 millones en 1960 hasta 154 millones en 1990, y llegó a los 175 millones en 2000<sup>17</sup>. Los avances tecnológicos han facilitado los viajes y las comunicaciones en la medida en que se han vuelto más rápidos y baratos. Por ejemplo, el precio de un pasaje aéreo de Nairobi a Londres bajó desde \$24.000 en 1960 a \$2.000 en 2000<sup>18</sup>. Tanto el teléfono, como Internet y los medios globales traen la realidad del mundo al salón de cada hogar, con lo cual la gente cobra conciencia respecto de las diferencias que existen en los sueldos y las condiciones de vida y se muestra ansiosa por mejorar sus perspectivas.

La política también ha ejercido cierta influencia en el movimiento de personas y tanto la mayor apertura como la represión pueden obligar a la gente a abandonar su país. Procesos como las transiciones políticas en la ex Unión Soviética, Europa del Este y la zona del Báltico permitieron a muchas personas salir de su país por primera vez en décadas.

Pero más que un aumento numérico lo que ha sufrido cambios radicales es la estructura del proceso migratorio.

- **Cambio demográfico.** Desde la perspectiva de Europa Occidental, Australia y América del Norte, el aumento en el flujo migratorio durante la última década se relaciona casi exclusivamente con movimientos que van desde los países pobres hacia los ricos. En la década de los noventa, la población nacida en países ajenos a las regiones más desarrolladas aumentó en 23 millones<sup>19</sup>. Hoy, casi 1 de cada 10 personas que viven en esos países nació en otro lugar<sup>20</sup>.

CUADRO 1

### Principales diez países según la proporción de población migrante, 2000 (Porcentaje)

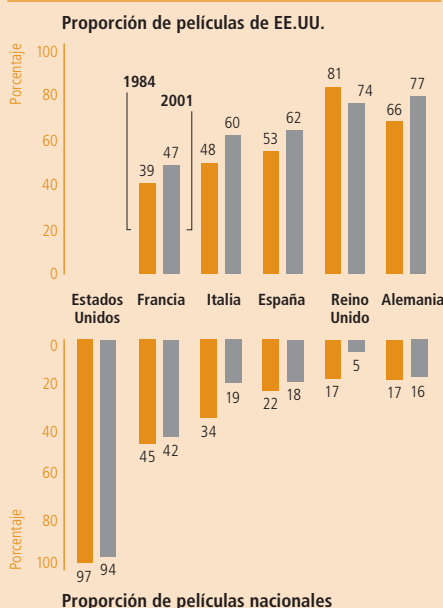
Emiratos Árabes Unidos	68
Kuwait	49
Jordania	39
Israel	37
Singapur	34
Omán	26
Suiza	25
Australia	25
Arabia Saudita	24
Nueva Zelanda	22

Fuente: ONU 2003a

- **La inmigración indocumentada** ha llegado a niveles sin precedentes: casi 30 millones de personas en todo el mundo carecen de un estatus de residencia legal en el país donde viven<sup>21</sup>.
- **Movimientos migratorios circulares.** Hoy, las personas que deciden emigrar tienen más probabilidades de regresar a su lugar de origen o de irse a un tercer país que de quedarse en el primer país al que emigraron. Debido a la disminución en los precios de las comunicaciones y los viajes, los expatriados mantienen un contacto más estrecho con sus comunidades de origen.

- **Redes de inmigrantes:** Contar con amigos y familiares en el extranjero facilita la emigración. Las redes de inmigrantes proporcionan refugio, trabajo y ayuda para enfrentar la burocracia, de manera tal que los desterrados del mismo país suelen concentrarse en los lugares donde ya se han establecido otros; por ejemplo, el 92% de los inmigrantes argelinos en Europa viven en Francia y el 81% de los griegos en Alemania<sup>22</sup>. Por su parte, la emigración ilegal china ha venido a engrosar las filas del éxodo con alrededor de 30 a 50 millones de personas<sup>23</sup>.
- **Remesas.** En poco más de 10 años, las remesas hacia los países en desarrollo aumentaron de \$30 mil millones en 1990 a casi \$80 mil millones en 2002<sup>24</sup>. Por ejemplo, las remesas enviadas por salvadoreños que viven en el extranjero alcanzaron hasta el 13,3% del PIB del Salvador en 2000<sup>25</sup>.
- **Refugiados y personas que solicitan asilo:** Alrededor del 9% de los expatriados del mundo son refugiados (16 millones de personas). En efecto, Europa recibió a más de 2 millones de personas en busca de asilo político en 2000, cuatro veces más que América del Norte<sup>26</sup>.
- **Feminización.** Desde siempre las mujeres han emigrado junto a sus familias, pero hoy más mujeres viajan a trabajar solas y dejan a su familia en el país de origen. En el caso de Filipinas, el 70% de los trabajadores emigrantes expatriados en 2000 eran mujeres<sup>27</sup>.

Figura 2 **Menos películas nacionales, más películas de EE.UU.: evolución de la asistencia al cine, 1984-2001**



Fuente: Cohen, 2004

Fuente: ATISA 2003; CSD y ICC 2002; Moody 2000; OMPI 2003d; Banco Mundial 2004; Cohen 2004; Kapur y McHale 2003; OIM 2003b, 2003c, 2004; NU 2002a, 2002b, 2003a.

*El objetivo de las políticas multiculturales es proteger las libertades culturales y ampliar el abanico de alternativas con que cuenta la gente—en términos de cómo vive y con qué se identifica—y no sancionarla por optar por esas alternativas*

la “excepción cultural” para las películas y los productos audiovisuales, según la cual recibirían un tratamiento diferente al de otros bienes.

- Inmigración. Para manejar la llegada e integración de los inmigrantes extranjeros es necesario atender tanto las inquietudes de los grupos que se oponen a la inmigración, quienes sostienen que este proceso es una amenaza para la cultura nacional, como las de los grupos de inmigrantes, quienes exigen respeto para su forma de vida.

Las posiciones más extremas en este debate suelen provocar respuestas regresivas de naturaleza nacionalista, xenofóbica y conservadora, las que pueden dar lugar al cierre de las fronteras nacionales a toda influencia externa y la conservación de las tradiciones. Este tipo de defensa de una cultura nacional ocurre a expensas del desarrollo y de las opciones personales. Este informe argumenta que posiciones tan extremas no sirven para proteger a las culturas y a las identidades locales. Proteger las identidades locales y adoptar políticas abiertas al flujo global de inmigrantes, películas extranjeras, conocimientos y capitales no tienen por qué ser medidas incompatibles. El verdadero desafío que enfrentan los países de todo el mundo es el de formular políticas públicas específicas que, en lugar de restringir las alternativas de la gente, las amplíen a través de medidas que apoyen y protejan las identidades nacionales y a la vez mantengan abiertas las fronteras.

#### GLOBALIZACIÓN Y MULTICULTURALISMO

El efecto de la globalización sobre las libertades culturales amerita especial atención. Los anteriores Informes sobre Desarrollo Humano han abordado las formas que toma la exclusión económica—tales como las barreras comerciales que cierran los mercados a las exportaciones de los países pobres—y la exclusión política, que se manifiesta en el poco peso de los países en desarrollo para influir en las negociaciones comerciales. Sin embargo, no basta sólo con remover tales barreras para terminar con un tercer tipo de exclusión: la cultural. Esto más bien requiere de nuevos enfoques sustentados en políticas multiculturales.

El movimiento mundial de bienes, ideas, seres humanos y capital parece encerrar múltiples amenazas para la cultura nacional, pues puede llevar al abandono de los valores y las prácticas tradicionales y el desmantelamiento de la base económica que sustenta la sobrevivencia de las culturas indígenas. Cuando ese movimiento mundial genera exclusión cultural, es necesario poner en práctica políticas multiculturales que en el manejo del comercio, la inmigración y la inversión tengan en cuenta las diferencias y las identidades culturales. Además, es

necesario que se reconozca en forma explícita tanto la exclusión del sistema global sobre propiedad intelectual a la que está sometido el conocimiento tradicional, como el impacto cultural de bienes como las películas y la identidad cultural de los inmigrantes.

Sin embargo, el objetivo de las políticas multiculturales no es conservar la tradición, sino proteger las libertades culturales y ampliar el abanico de alternativas con que cuenta la gente—en términos de cómo vive y con qué se identifica—y no sancionarla por optar por esas alternativas. Conservar la tradición puede ayudar a mantener abiertas las opciones, pero la gente no debe verse confinada a una categoría inmutable denominada “cultura”. Desgraciadamente, hoy el debate sobre la globalización y la pérdida de identidad cultural suele plantearse en términos de la defensa de la soberanía nacional, la conservación del patrimonio ancestral de los pueblos indígenas y la protección de la cultura nacional ante la creciente afluencia de personas, películas, música y otros productos foráneos. Sin embargo, las identidades culturales son heterogéneas y evolucionan; en efecto, se trata de procesos dinámicos en los cuales el cambio está precisamente impulsado por incoherencias y conflictos internos (recuadro 5.1).

La estrategia del multiculturalismo en el ámbito de la globalización debería descansar en cuatro principios básicos, a saber:

- La defensa de las tradiciones puede frenar el desarrollo humano.
- El respeto por las diferencias y la diversidad es esencial.
- La diversidad prospera en un mundo global e interdependiente cuando las personas tienen identidades múltiples y complementarias y forman parte no sólo de una comunidad local y de un país, sino también de la humanidad en su conjunto.
- Abordar la falta de equilibrio en el poder político y económico ayuda a detener las amenazas a las culturas de las comunidades más pobres e indefensas.

#### *LA DEFENSA DE LAS TRADICIONES PUEDE FRENAR EL DESARROLLO HUMANO*

El primero de los principios sostiene que la tradición no se debe confundir con la libertad de escoger. Tal como se expresa en el capítulo 1, “si se defiende la diversidad cultural sobre la base del rescate de lo heredado por distintos grupos de personas, estamos claramente ante un razonamiento que no se funda en la libertad cultural”. Más aún, la tradición puede operar en contra de la libertad cultural. “El conservatismo cultural podría desalentar—o incluso im-

pedir—que las personas adopten un modo de vida diferente o incluso que abracen el modo de vida por el que otras personas, con historias culturales distintas, han optado en una sociedad determinada.” Es mucho lo que se puede rescatar de los valores y prácticas tradicionales y mucho lo que está en consonancia con los valores universales en materia de derechos humanos, pero también hay varios aspectos que han sido objeto de críticas por parte de la ética universal, como las leyes de herencia que perjudican a la mujer o los procedimientos no participativos ni democráticos en la toma de decisiones.

La posición extrema de conservar la tradición a cualquier costo puede frenar el desarrollo humano. Algunos pueblos indígenas temen que las inversiones extranjeras en industrias extractivas constituyan una amenaza para sus prácticas culturales ancestrales y creen que compartir el conocimiento tradicional necesariamente conlleva a su mal uso. Algunos han reaccionado ante las violaciones de su identidad cultural cerrando las puertas a toda nueva idea o cambio, intentando con ello conservar las tradiciones a cualquier costo. Reacciones de ese tipo no sólo disminuyen las alternativas culturales de los pueblos indígenas, sino también sus opciones económicas y sociales. De igual modo, los grupos contrarios a la inmigración suelen defender la identidad nacional en nombre de la tradición, lo cual también restringe sus alternativas al dejar a los países sin los beneficios socioeconómicos de la llegada de inmigrantes, proceso que, entre otras cosas, aporta nuevas habilidades y trabajadores a la economía de un país. Además, la defensa de las industrias culturales nacionales por medio del proteccionismo reduce las alternativas de los consumidores.

Los modos de vida y los valores son dinámicos en todas las sociedades y en efecto, los antropólogos han dejado atrás la preocupación respecto de la reificación de las culturas y ven ahora la importancia de la transformación de las culturas bajo la constante influencia que sobre ella ejercen los conflictos y las contradicciones internas (véase el recuadro 5.1).

#### *EL RESPETO POR LA DIVERSIDAD*

El segundo principio es que la diversidad no es un fin en sí mismo. Más bien y tal como se destaca en el capítulo 1, promueve la libertad cultural y enriquece la vida de las personas. La diversidad es el resultado de las libertades de los seres humanos y de sus elecciones e implica, a la vez, la oportunidad de evaluar diferentes alternativas a la hora de realizar tales elecciones. En este sentido, si las culturas locales desaparecen y los países se tornan homogéneos, se reduce el abanico de alternativas.

RECUADRO 5.1

### **Cultura—Cambio de paradigma en la antropología**

Durante muchos años, definir la antropología cultural y social como el estudio de la dimensión cultural de los pueblos habría levantado ciertas protestas. Lo que se entendía por “una cultura” era sinónimo de lo que antes se llamaba “un pueblo”.

Sin embargo, durante las últimas dos décadas hemos sido testigos de una revisión del concepto de “cultura” y por extensión de la idea de “diferencia cultural” y de los supuestos implícitos de homogeneidad, holismo e integridad. En efecto, ya no se considera que la diferencia cultural sea una calidad exótica y estable de ser otro y cada vez más las relaciones que se establecen entre el yo y el otro se ponderan como temas relacionados más bien con el poder y la retórica que con la esencia. Además, las culturas se conciben crecientemente como un reflejo de procesos de cambio y de contradicciones y conflictos internos.

Pero justo en el momento en que los antropólogos comenzaban a perder fe en el concepto de conjuntos culturales coherentes, estables y delimitados, la idea era abrazada por un abanico cada vez más amplio de gestores culturales de todo el mundo. Cada vez más, los estudios antropológi-

cos son materia de consulta de personas que buscan asignarle a los grupos aquellos tipos de identidades culturales generalizadas que hoy los antropólogos cuestionan profundamente. En la actualidad, tanto los políticos como los economistas y el público en general buscan precisamente una definición de cultura bien definida, materializada, esencializada y atemporal; noción que los antropólogos acaban de desechar.

La cultura y la diversidad cultural se han convertido en realidades políticas y jurídicas y tal como se expresa en el primer Artículo de la Declaración Universal de la UNESCO sobre Diversidad Cultural (2001): “la diversidad cultural es, para el género humano, tan necesaria como la diversidad biológica para los organismos vivos. En este sentido, constituye el patrimonio común de la humanidad y debe ser reconocida y consolidada en beneficio de las generaciones presentes y futuras”. Muchos han captado al menos parte del mensaje antropológico: la cultura está ahí, se aprende, infiltra todos los aspectos de la vida cotidiana, es importante y las diferencias entre los grupos humanos se deben mucho más a la cultura que a los genes.

*Fuente:* Preis 2004, citando a Brumann, 1999; Clifford, 1988; Rosaldo, 1989; Olwig, Fog y Hastrup, 1997; UNESCO, 2002.

Gran parte del temor por la pérdida de la identidad y la cultura nacional proviene de la idea de que la diversidad cultural conduce inevitablemente a conflictos o al fracaso del desarrollo. Tal como se explica en el capítulo 2, se trata de un mito: lo que inevitablemente conduce a conflictos y a la violencia y tensiones no es la diversidad, sino la supresión de la identidad cultural y la exclusión social, política y económica sustentada en la cultura. Las personas pueden temer a la diversidad y a sus consecuencias, pero es la oposición a la diversidad (expresada, por ejemplo, en las posturas de los grupos contrarios a la inmigración) lo que polariza a una sociedad y desencadena tensiones sociales.

#### *EL DESARROLLO DE IDENTIDADES MÚLTIPLES Y COMPLEMENTARIAS: VIVIR COMO CIUDADANO LOCAL Y DEL MUNDO*

El tercer principio es que la globalización puede ampliar las libertades culturales sólo si todos los involucrados son capaces de desarrollar identidades múltiples y complementarias como ciudadanos del mundo y, a la vez, de un Estado y miembros de un grupo cultural en particular. Si un Estado diverso es capaz de construir la unidad sobre la base de identidades múltiples y complementarias (capítulo 3), lo mismo debiera lograr un mundo diverso en términos culturales. A medida que la globalización avanza, lo

## En muchos países existen identidades múltiples y complementarias

anterior significa no sólo reconocer las identidades locales y nacionales, sino también fortalecer el compromiso de convertirse en ciudadanos del mundo.

Las interacciones globales, hoy más intensas que nunca, sólo pueden funcionar bien si se rigen por lazos de valores, comunicación y compromisos compartidos. La cooperación entre personas y naciones con intereses diversos tiene más probabilidades de éxito cuando todos están unidos y motivados por valores y compromisos compartidos. En tal sentido, la cultura global no tiene que ver con el idioma inglés o las zapatillas de marca, tiene que ver con una ética universal basada en los derechos humanos y el respeto por la libertad, la igualdad y la dignidad de todas las personas (recuadro 5.2).

Las interacciones actuales también exigen un contexto de respeto por las diferencias: el respeto por el patrimonio de los miles de grupos culturales que hoy existen en el mundo. Si bien algunos perciben contradicciones entre los valores de ciertas tradiciones culturales y los avances en el desarrollo y la democracia, el capítulo 2 demuestra que no existen pruebas fehacientes para sostener que algunas culturas son “inferiores” o “superiores” para el progreso y la expansión de las libertades humanas.

Los estados construyen identidades nacionales no sólo para unificar a la población, si no también para

proyectar una identidad que los diferencie de las demás. Sin embargo, las concepciones estáticas de la identidad pueden generar una desconfianza malsana ante las personas y cosas foráneas, la que se expresa, por ejemplo, en el deseo de impedir el ingreso de inmigrantes por temor a que no sean leales al país de acogida y a sus valores o de querer obstruir el flujo de bienes culturales y de ideas por temor a que las fuerzas homogeneizadoras destruyan el arte y el patrimonio nacional. Pero las identidades rara vez son singulares y, de hecho, en muchos países existen identidades múltiples y complementarias conforme a las cuales las personas tienen un sentido de pertenencia tanto al país como al o los grupos que conviven en su seno.

### CÓMO ABORDAR LAS ASIMETRÍAS DEL PODER

El cuarto principio concierne la necesidad de hacer frente a las asimetrías en el flujo de ideas y bienes, con el fin de impedir que algunas culturas dominen a otras, gracia a su poder económico. De hecho, las diferencias en el poder económico y político de los países, las industrias y las empresas son las responsables de que algunas culturas se desarrollen y otras se deterioren. Por ejemplo, la poderosa industria cinematográfica de Hollywood con su enorme acceso a

RECUADRO 5.2

### Origen de la ética global

Todas las culturas comparten una base común de valores que constituyen el cimiento sobre el cual se funda la ética global. El hecho de que los individuos puedan tener identidades múltiples y complementarias apunta a que pueden descubrir esta base común de valores.

La ética global no es la imposición de valores “occidentales” sobre el resto del mundo y sostener esa idea sería restringir de manera artificial el alcance de este concepto y, a la vez, un insulto para las demás culturas, religiones y comunidades. La principal fuente que nutre a la ética global es la idea de la vulnerabilidad humana y el deseo de aliviar al máximo el sufrimiento de cada individuo, además de la noción de que todos los seres humanos comparten una moral básica. El mandato de tratar a los demás como uno quisiera que hicieran con uno se menciona en forma explícita tanto en el budismo como en el cristianismo, el confucianismo, el hinduismo, el islamismo, el taoísmo y el zoroastrismo y está implícito en la práctica de otras creencias.

Sobre la base de estas lecciones comunes a todas las culturas, los estados se han reunido para suscribir la Declaración Universal sobre los Derechos Humanos, la cual descansa en el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos y en el Pacto sobre Derechos Económicos y Sociales. Similares iniciativas se han consolidado por medio de tratados regionales, entre los cuales se puede nombrar la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos

y la Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos. Más recientemente, la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, adoptada por la totalidad de los miembros de la Asamblea General en 2000, ratificó su compromiso con los derechos humanos, las libertades fundamentales y el respeto por la igualdad de derechos para todos sin distinción.

La ética global comprende los siguientes cinco elementos básicos.

- **Igualdad y equidad.** La ética de los valores universales descansa en el reconocimiento de la igualdad de todos los individuos, independientemente de su clase, raza, género, comunidad o generación. La equidad también implica la necesidad de conservar el medio ambiente y los recursos naturales para que las futuras generaciones puedan disfrutar de ellos.
- **Derechos humanos y responsabilidad.** Los derechos humanos son una norma indispensable del comportamiento internacional y centran su interés en proteger la integridad de todos los individuos contra las amenazas a su libertad e igualdad. El centro de atención en los derechos individuales confirma la importancia que otorga a la igualdad entre los individuos, un aspecto que prevalece por sobre cualquier otra demanda que se haga en nombre de valores grupales o colectivos. Pero estos derechos también implican deberes: los vínculos sin alternativas se tornan opresivos; las alternativas sin vínculos son anarquía.

- **Democracia.** La democracia sirve múltiples propósitos: facilitar la autonomía política, proteger los derechos fundamentales y crear condiciones para la plena participación de los ciudadanos en el desarrollo económico. A nivel global, los estándares democráticos son esenciales para garantizar la participación y expresión de los países pobres, las comunidades marginadas y las minorías discriminadas.
- **Protección de las minorías.** La discriminación de las minorías se produce en distintos niveles: la falta de reconocimiento, la negación de derechos políticos, la exclusión socioeconómica y la violencia. La ética global no puede ser integral a menos que se reconozca a las minorías y se les otorgue iguales derechos en el seno de una comunidad nacional y global más amplia. En este proceso, el fomento de la tolerancia ocupa un lugar primordial.
- **Resolución pacífica de conflictos y negociación equitativa.** No es posible lograr justicia y equidad a través de la imposición de principios morales preconcebidos. La solución de los desacuerdos debe buscarse a través de negociaciones donde todas las partes tengan derecho a expresar su opinión. La ética global no significa un camino único hacia la paz, el desarrollo o la modernización. Se trata más bien de un marco en el cual las sociedades puedan encontrar respuestas pacíficas a los problemas.

Fuente: Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo, 1995; ONU 2000a

## CONTRIBUCIÓN ESPECIAL

### Pueblos indígenas y desarrollo

*“El desarrollo desligado del contexto humano o cultural es crecimiento sin alma. La plena prosperidad del desarrollo económico es parte de la cultura de un pueblo”<sup>1</sup>*

—Comisión Mundial sobre Cultura y Desarrollo, 1995.

Los pueblos indígenas son los defensores y los representantes de la diversidad cultural de la humanidad. Sin embargo, a lo largo de la historia estos pueblos han sido marginados por las sociedades dominantes y con mucha frecuencia han debido enfrentar la asimilación y el genocidio cultural.

En las sociedades multiculturales que surgen a su alrededor, los pueblos indígenas buscan poner fin a la marginalización y residencia en la periferia. Los pueblos originarios tienen mucho que aportar a la socie-

dad y su presencia en los debates nacionales e internacionales siempre trae consigo consejos valiosos sobre los grandes temas que enfrenta la humanidad en el nuevo milenio.

La Segunda Sesión del Foro Permanente sobre Cuestiones Indígenas realizada en mayo de 2003 ha puesto hincapié en la importancia de reconocer la diversidad cultural en los procesos de desarrollo y en la necesidad de que todo desarrollo sea sostenible. La recomendación 8 de la Segunda Sesión llama a “instituir un marco legal que establezca la obligatoriedad de los estudios de evaluación del impacto cultural, ambiental y social” (E/2003/43). El Foro también expresó su preocupación por las prácticas del desarrollo que no toman en cuenta las características de las comunidades indígenas como grupos y así socavan considerablemente ciertas formas transcendentales de

desarrollo participativo.

Los pueblos indígenas tienen culturas vivas y dinámicas que buscan un lugar en el mundo moderno. No se oponen al desarrollo, pero han sido sus víctimas durante demasiado tiempo y ahora exigen participar y gozar de los beneficios de un desarrollo que sea sustentable.



Ole Henrik Magga  
Presidente, Foro Permanente sobre  
Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas

recursos puede eliminar fácilmente a su contraparte mexicana y a otros competidores pequeños. En licitaciones por el uso de tierras ricas en recursos, las enormes empresas multinacionales pueden desplazar a los pueblos indígenas sobre la base de mayores ofertas de dinero. Las naciones más poderosas pueden superar a los países débiles en las negociaciones relacionadas con el reconocimiento del conocimiento tradicional bajo los tratados de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y los empleadores autoritarios y explotadores pueden dar un trato injusto a los indefensos inmigrantes.

#### FLUJOS DE INVERSIÓN Y CONOCIMIENTO— CÓMO INCORPORAR A LOS PUEBLOS INDÍGENAS A UN MUNDO GLOBAL E INTEGRADO

Para los pueblos indígenas, la globalización es una amenaza a su identidad cultural, al control que tienen sobre el territorio y a sus tradiciones ancestrales en cuanto a conocimiento y expresiones artísticas. Temen que no se reconozca la importancia cultural de sus territorios y sus conocimientos o también que la compensación por estos activos culturales no sea la apropiada—todas situaciones por las que se suele culpar a la globalización.

Una forma de reaccionar ante tal temor consiste en sustraerse de la economía global y resistirse al flujo de bienes e ideas y otra, en conservar la tradición por su valor intrínseco sin considerar las elecciones personales de los individuos ni respetar un proceso democrático de toma de decisiones. Pero éstas no son las únicas alternativas. Conservar la identidad cultural no exige permanecer al margen de la economía global y existen formas de asegurar la integración cultural y socioeconómica de los pueblos

indígenas sobre la base del respeto por sus tradiciones culturales y la repartición equitativa de los beneficios económicos derivados del uso de los recursos.

#### ¿POR QUÉ SE SIENTEN AMENAZADOS ALGUNOS PUEBLOS INDÍGENAS?

La forma en que los gobiernos nacionales y las instituciones internacionales enfrentan el tema de las inversiones en territorios indígenas y la protección del conocimiento tradicional es un aspecto crítico para garantizar la incorporación de los pueblos indígenas a un mundo globalizado. En los territorios históricos de los pueblos indígenas con frecuencia se encuentran ricos yacimientos minerales y depósitos de gas o petróleo (presentación general 5.1, mapa 5.1 y cuadro 5.1), lo cual puede traducirse en un posible conflicto entre la promoción del crecimiento económico nacional a través de la creación de industrias extractivas y la protección de la identidad cultural y las formas de sustento de estos pueblos. Por otra parte, el conocimiento tradicional, las innovaciones y las prácticas de los pueblos indígenas, que fueron desarrollados en el transcurso de muchas generaciones y son de propiedad de toda la comunidad, pueden tener aplicaciones prácticas en la agricultura, la silvicultura y la salud. Pero aquí también surge una pugna entre el reconocimiento de la propiedad colectiva y la aplicación del régimen moderno de propiedad intelectual que se basa en derechos individuales.

*Industrias extractivas.* Las actividades de las industrias extractivas pueden conllevar múltiples amenazas para la identidad cultural y el patrimonio socioeconómico de los pueblos indígenas. En primer lugar, la importancia cultural de la tierra y de los te-

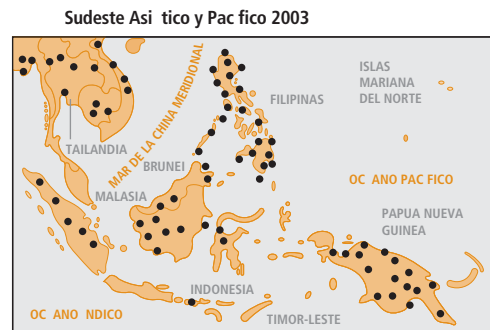
CUADRO 5.1

**Población indígena en América Latina**  
Porcentaje

País	Proporción del total de habitantes
Bolivia	71,0
Guatemala	66,0
Perú	47,0
Ecuador	38,0
Honduras	15,0
México	14,0
Panamá	10,0
Chile	8,0
El Salvador	7,0
Nicaragua	5,0
Colombia	1,8
Paraguay	1,5
Argentina	1,0
Venezuela	0,9
Costa Rica	0,8
Brasil	0,4
Uruguay	0,4

Fuente: De Ferranti y otros, 2003.

**Mapa 5.1 Gran parte de la actividad extractiva y de infraestructura de los países en desarrollo se realiza en zonas habitadas por pueblos indígenas.**



Fuente: Tebbiba y Foro Internacional sobre Globalización, 2003.

teritorios en los que habitan los pueblos indígenas no ha sido debidamente reconocida. En efecto, los pueblos originarios sienten un fuerte vínculo espiritual con su tierra y por eso, algunos se oponen a cualquier tipo de inversión en actividades extractivas en su territorio. Tal es el caso, por ejemplo, de algunos grupos de san bosquimanos en Botswana, quienes rechazan las licencias de exploración que el gobierno ha otorgado a Kalahari Diamonds Ltd.

En segundo lugar, los efectos de las industrias extractivas sobre las formas de sustento local generan inquietudes muy razonables, ya que cuando la extracción de minerales implica el desplazamiento generalizado de las comunidades y la pérdida de terrenos agrícolas, se ve afectado tanto su sentido de identidad cultural como la fuente sostenible de su subsistencia. Así ha sucedido con las operaciones de la mina de oro Lihir en Papua Nueva Guinea, las que

han destruido sitios sagrados de los habitantes locales y afectado drásticamente su capacidad de subsistencia como cazadores.

En tercer lugar, los grupos indígenas protestan por la injusta exclusión del poder de decisión de la que son objeto. Y las consultas con las comunidades locales que sí tienen lugar, con frecuencia, dejan mucho que desear. Habiendo considerado tales inquietudes, el Banco Mundial recurrió a un nuevo enfoque para respaldar el proyecto del Oleoducto Chad-Camerún<sup>2</sup>. Por ley, los ingresos netos debían ser depositados en una cuenta en el extranjero para garantizar la publicación anual de auditorías y reducir la corrupción. Más aún, el 10% de las entradas fue destinado específicamente a un Fondo para las Futuras Generaciones. El proyecto contemplaba una junta de supervisión compuesta por representantes de la sociedad civil y varios miembros de la oposición y debía cumplir con las políticas de protección del Banco en relación con la evaluación ambiental y los reasentamientos. Además, se planificó la creación de dos nuevos parques nacionales para compensar las pérdidas de una pequeña zona boscosa. Este proyecto destaca las innovadoras medidas que están adoptando las instituciones internacionales para formar capacidades y transparencia así como para garantizar la distribución focalizada de los beneficios. Sin embargo, algunos grupos indígenas estiman que estas medidas no han sido adecuadas. Menos del 5% del pueblo bagyéli directamente afectado por el proyecto fue contratado para las obras de construcción. Además, estas personas recibieron escasa compensación por el impacto y de los centros de salud que se habían prometido sólo se construyeron unos pocos.<sup>3</sup> En países con estructuras institucionales muy débiles los socios de un proyecto enfrentan enormes desafíos a la hora de implementar en forma eficaz actividades bien concebidas; ello no significa que haya que dejar de hacer inversiones, sino la necesidad de realizar esfuerzos aún mayores.

En cuarto lugar, los pueblos indígenas se sienten engañados cuando se ven despojados de sus recursos físicos sin la debida compensación. A modo de ejemplo, la comunidad local tuvo escasa participación en las actividades de la mina de oro Yanacocha en la región de Cajamarca del Perú (una empresa conjunta entre compañías mineras peruanas y estadounidenses y la Corporación Financiera Internacional) y si bien algunos de los ingresos tributarios estaban destinados a los habitantes indígenas, recibieron menos de lo que se les había prometido<sup>4</sup>. Por otra parte, Ecuador posee una de las mayores reservas confirmadas de petróleo en América Latina y las empresas pagan alrededor de \$30 millones en impuestos para un fondo especial de desarrollo del

área del Amazonas, pero muy poco de este dinero llega a las comunidades indígenas<sup>5</sup>.

Estos problemas ejemplifican el conflicto que existe entre la soberanía nacional sobre los recursos y los derechos especiales de los pueblos indígenas sobre su territorio y los recursos minerales presentes en su subsuelo. Para ilustrar, la Constitución de Ecuador no le confiere derecho alguno a los indígenas sobre el petróleo y el gas que existe en su territorio y si bien es cierto que tales derechos no necesariamente deben estar garantizados constitucionalmente, sí es necesario que los pueblos indígenas puedan opinar respecto del uso de los recursos que se encuentran en su tierra.

*Conocimiento tradicional.* El conocimiento tradicional de los grupos indígenas tiene características de propiedad comunitaria y en ocasiones reviste un significado espiritual. Sin embargo, los sistemas de propiedad intelectual no reconocen la propiedad comunitaria ni el significado espiritual de este tipo de conocimientos. Las leyes pertinentes, por otra parte, protegen el quehacer de autores o inventores individuales e identificables y explicitan la manera en que otros pueden hacer uso de este trabajo. En este sentido, aunque los indios quechua del Perú se opongan a la explotación comercial de sus conocimientos tradicionales, disponen de pocas herramientas para hacer algo al respecto. Y por su parte, los maorí de Nueva Zelanda creen incluso que la divulgación pública del conocimiento no da automáticamente lugar al derecho de utilizarlo; ese derecho debe ser otorgado por la colectividad.

También existe el peligro de asignar equivocadamente los derechos de propiedad intelectual, lo que implica que aquellas comunidades que han producido, conservado y desarrollado el conocimiento tradicional no reciben la debida compensación por su uso. Para recibir la protección de una patente, es necesario cumplir con tres criterios estrictos: la invención debe ser original, no obvia y útil en términos industriales. En vista de que el conocimiento tradicional no siempre cumple con estos criterios, el régimen internacional de propiedad intelectual no le otorga protección explícita, por lo cual los investigadores pueden apropiarse de él y solicitar una patente sosteniendo haber inventado un nuevo producto. Como resultado de lo anterior, también se puede conceder erróneamente una protección de derecho de autor por la apropiación.

La apropiación indebida del conocimiento tradicional no necesariamente tiene que ser deliberada y a veces surge por haber sido tratado, en forma equivocada por cierto, como parte del dominio público, donde no rige la protección a la que está sujeta la propiedad intelectual. Debido a que el conocimiento tra-

dicional es de dominio público dentro de una comunidad (y a veces fuera de ella), está más expuesto que otros tipos de propiedad intelectual a una apropiación sin la debida compensación para la comunidad que lo desarrolló. El Consejo Nórdico Sami sostiene que aun cuando sus conocimientos ya son conocidos por todos, el principio de dominio público no reconoce obligación alguna con la comunidad.

A diferencia del régimen internacional de derechos de propiedad intelectual administrado por la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) y el Acuerdo sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), el Convenio sobre la Diversidad Biológica sí reconoce el conocimiento tradicional. En el artículo 8(j), este Convenio estipula que las partes del contrato deben preservar y mantener el conocimiento y las innovaciones de las comunidades indígenas y locales y persigue, como otro de sus objetivos, ampliar la aplicación del conocimiento tradicional “con la aprobación y participación de los propietarios de este conocimiento” e incluso estimula “el intercambio equitativo de los beneficios”. Por otra parte, en el artículo 10(c) de la Convención se insta al “uso consuetudinario de los recursos biológicos en conformidad con las prácticas culturales tradicionales”. Por lo tanto, la cuestión es encontrar la forma de reconciliar las disposiciones de los diferentes sistemas de propiedad intelectual para proteger el conocimiento tradicional por el bien de la comunidad indígena y promover su uso adecuado en el ámbito de la sociedad en general.

#### *ALTERNATIVAS EN MATERIA DE POLÍTICAS Y DIFICULTADES PARA PROTEGER LOS DERECHOS Y COMPARTIR LOS BENEFICIOS*

Obstaculizar el flujo de inversiones o de conocimientos o conservar la tradición per se no es la solución. El desarrollo humano busca ampliar el abanico de alternativas de las que disponen los individuos a través de un crecimiento propicio para los pobres y de oportunidades socioeconómicas equitativas dentro de un marco democrático que resguarde las libertades. Esto implica que para abordar las inquietudes de los pueblos indígenas, se requieren políticas globales, nacionales y empresariales que promuevan las metas del desarrollo humano (recuadro 5.3).

Las instituciones internacionales ya están buscando la forma de mitigar algunos de los problemas. En 2001, el Banco Mundial encargó una reseña sobre las industrias extractivas para determinar la mejor forma en que estos proyectos pueden apoyar los objetivos de reducción de la pobreza y desarro-

*Obstaculizar el flujo de inversiones o de conocimientos o conservar la tradición per se no es la solución. El desarrollo humano busca ampliar el abanico de alternativas de las que disponen los individuos*

### Las empresas privadas y los pueblos indígenas pueden trabajar en conjunto en pos del desarrollo

¿Es posible que las empresas privadas y los pueblos indígenas trabajen en forma mancomunada y se beneficien del proceso? Sí, es posible. Considere los siguientes ejemplos.

#### Región de Pilbara, Australia

Desde mediados de los años 1990, Hamersley Iron Pty Ltd. exporta minerales desde la región de Pilbara rica en recursos naturales. Mientras la población nativa vivía confinada en aldeas que dependían de la asistencia social, las necesidades de mano de obra calificada de la empresa generaban una llegada masiva de personas no indígenas a la región. Los grupos indígenas comenzaron a oponerse al desarrollo de nuevas minas y exigieron un debate sobre las actividades que la empresa llevaba a cabo en tierras tradicionales. En 1992, Hamersley creó la Unidad de Relaciones y Capacitación Indígena para ofrecer capacitación laboral, aumentar el desarrollo empresarial en la zona y mejorar la infraestructura y las condiciones de vida, preservando al mismo tiempo la cultura y el patrimonio indígena. En 1997, la Corporación Aborigen Gumala había firmado acuerdos de empresas mixtas con Hamersley para explotar nuevas minas, conforme a los cuales los hombres indígenas recibirían capacitación para ope-

rar maquinaria y los servicios se contratarían en las comunidades locales; Hamersley contribuiría más de A\$60 millones para estos fines.

#### Proyecto Raglan, Canadá

Después de un acuerdo firmado en 1975 para zanjar problemas relacionados con la propiedad de las tierras entre grupos indígenas y el gobierno federal y provincial del norte de Québec, los inuit recibieron una compensación monetaria para la creación de la Corporación Makivik a modo de fondo patrimonial. En 1993, Makivik firmó un Memorando de Entendimiento con Falconbridge Ltd. (posteriormente conocido como el Acuerdo de Raglan) para garantizar los beneficios de los proyectos mineros que se estaban proyectando en la región. El acuerdo incluía derechos prioritarios para los inuit en materia de empleos y contratos, participación en los beneficios y monitoreo ambiental, para lo cual Falconbridge pagaría una suma aproximada de C\$70 millones a un fondo fiduciario inuit durante un período de 18 años. Además, el acuerdo incluyó la identificación de sitios arqueológicos que fueron marcados como zonas inhabilitadas para proyectos mineros y garantizó el derecho de los empleados inuit de cazar fuera del emplazamiento de Raglan.

#### Mina Red Dog, Estados Unidos

En los años 1970, el pueblo inupiat del Noroeste de Alaska tuvo éxito en impedir la explotación de yacimientos de zinc y plomo en Red Dog por parte de Cominco Inc. Luego de varios años de negociación, finalmente la Asociación Indígena del Noroeste de Alaska (NANA) y Cominco firmaron un acuerdo en 1982 que permitía la explotación minera, conforme al cual la empresa se comprometía a compensar a los inupiat a través del pago de regalías, incorporar a representantes de NANA en un comité asesor, contratar a indígenas y proteger el medioambiente. En lugar de impuestos, Red Dog pagaría \$70 millones al Municipio Northwest Arctic por un período de 24 años. En 1998, Cominco había invertido un total de \$8,8 millones en capacitación técnica destinada casi exclusivamente a los accionistas de NANA contratados para el proyecto. Por su parte, NANA también ha monitoreado el impacto de las operaciones en las actividades de subsistencia y ha obligado a la empresa a hacer esfuerzos para reducir las descargas en los esteros. Por último, Cominco ha mantenido turnos de trabajo flexibles que permiten que los empleados inupiat continúen con su modo tradicional de vida.

Fuente: Consejo Internacional sobre Metales y el Medioambiente, 1999.

llo sostenible. Como fruto de las discusiones con los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones indígenas, los sectores económicos, los sindicatos y los centros académicos, el informe 2004 recomienda un buen ejercicio del poder público y empresarial orientado a mejorar la situación de los pobres, políticas sociales y ambientales eficaces y respeto por los derechos humanos. Por otra parte, en octubre de 2000, la Asamblea General de OMPI creó un Comité Intergubernamental sobre Propiedad Intelectual y Recursos Genéticos, Conocimientos Tradicionales y Folclore, el que en este momento está analizando mecanismos que permitan proteger el conocimiento tradicional y al mismo tiempo aumentar la participación de los pueblos indígenas.

Los estados y las instituciones internacionales necesitan colaborar para seguir adaptando las reglas mundiales y las leyes nacionales con el fin de considerar aún más las inquietudes de los pueblos indígenas y entregarles una participación real en los flujos de inversión, ideas y conocimientos. Para ello, existen tres medidas fundamentales:

- Reconocer en forma explícita los derechos de los pueblos indígenas sobre su propiedad física e intelectual.
- Exigir que las comunidades indígenas participen activamente en las consultas sobre el uso de cualquier recurso, con lo cual se asegura el consentimiento informado.

- Potenciar a las comunidades creando estrategias para compartir los beneficios.

Es necesario retirar los préstamos entregados a empresas o países para proyectos que se apoderen de manera fraudulenta de la propiedad y revocar las patentes que se han apropiado indebidamente del conocimiento tradicional.

*Reconocer los derechos.* Aunque varios estados ya tienen leyes que reconocen en forma explícita los derechos de los pueblos indígenas sobre sus recursos, un informe emitido en 2002 por la Comisión sobre Derechos de Propiedad Intelectual del Reino Unido sostiene que, para abordar circunstancias específicas, es necesario recurrir a leyes nacionales. Filipinas tiene leyes que exigen el consentimiento informado para acceder a las tierras ancestrales y al conocimiento indígena y también obligan a la distribución equitativa de los beneficios. La legislación guatemalteca dispone la protección estatal del conocimiento tradicional y las expresiones culturales con el propósito de difundir su uso. Por su parte, Bangladesh, Filipinas y la Unión Africana reconocen las prácticas consuetudinarias de las comunidades y los derechos que éstas tienen sobre los recursos biológicos y el conocimiento tradicional relacionado.

*Exigir la participación y las consultas.* La incorporación de la comunidad local en el proceso de toma de decisiones no sólo es un acto democrático, también asegura que en el futuro no se perturben los

proyectos. Después de la experiencia con la mina Yanacocha, en 2001 la administración de la mina de zinc y cobre de Antamina en el Perú incorporó a las comunidades indígenas en las decisiones desde el inicio de las operaciones. Sin embargo, el proceso de consulta debe ser bien fundado, lo que implica identificar con claridad a los grupos afectados y entregar información completa sobre los posibles costos y beneficios de un determinado proyecto.

Las consultas también pueden impedir la apropiación indebida de recursos genéticos y conocimientos tradicionales. Antes de entregar patentes, los países ahora exigen información sobre el origen de las plantas y de otro tipo de material genético y tanto la Comunidad Andina como Costa Rica y la India, entre otros, incluyen disposiciones de este tipo en sus leyes y reglamentos.

Un aspecto esencial para proteger el conocimiento tradicional es documentarlo, tal como se hace en la Biblioteca Digital del Conocimiento Tradicional de la India, en una iniciativa similar en China y en el Centro de Recursos de Medicamentos Tradicionales de la RDP Lao. En África, por su parte, donde gran parte del conocimiento tradicional es oral, su documentación reduciría las posibilidades de explotación gratuita. Sin embargo, en América Latina algunos pueblos indígenas han manifestado su inquietud de que la documentación facilite la explotación al aumentar la disponibilidad de su conocimiento. En relación con este aspecto, es necesario decir que la documentación no perjudica los

derechos, ya que conserva el conocimiento en forma escrita e impide que otros reclamen su autoría. La Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) pone a disposición de los examinadores de patentes un portal en línea con Bases de Datos y Registros de Recursos Tradicionales y Genéticos, desde donde también se puede acceder a información del Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales. La India, por otra parte, ha aportado su Base de Datos Experimental de conocimientos tradicionales Health Heritage.

*Compartir los beneficios.* Existe un amplio abanico de oportunidades para compartir los beneficios de las industrias extractivas, entre otras, mediante el ofrecimiento de educación, capacitación, empleo preferencial para los habitantes del lugar, compensación financiera, oportunidades de negocios y por último, compromisos ambientales. En Papua Nueva Guinea, donde el 97% de la tierra pertenece a comunidades indígenas, pequeños proyectos mineros ayudaron a aliviar la pobreza. Además, gracias a la adecuada planificación del cierre de la mina Bulolo, la empresa minera pudo aprovechar la infraestructura para desarrollar una plantación de especies madereras cuya viabilidad financiera se prolongará por 35 años después del cierre de la mina<sup>6</sup>. En otros países, las empresas también han sido exitosas en hacer participar a las comunidades locales en la toma de decisiones y en el reparto de las ganancias.

Mientras continúan las negociaciones multilaterales para proteger el conocimiento tradicional al

*Un aspecto esencial para proteger el conocimiento tradicional es documentarlo*

RECUADRO 5.4

### El uso de los derechos de propiedad intelectual para proteger el conocimiento tradicional

El respeto por el conocimiento tradicional no significa impedir que el resto del mundo tenga acceso a él, sino implicar usarlo de manera tal que beneficie a las comunidades que lo generaron.

Las leyes sobre derechos de propiedad intelectual de Australia no protegen explícitamente el conocimiento tradicional, de modo que se recurre a las marcas registradas de certificación para identificar y autenticar los productos o servicios proporcionados por indígenas. En el caso Milpurrruru de 1995, relacionado con la reproducción de diseños indígenas en alfombras sin consentimiento previo, un tribunal australiano consideró que se había producido “daño cultural” debido a la violación de la marca registrada y decretó el pago de una compensación por A\$70.000 (OMPI 2003c). Además, en el caso Bulun Bulun de 1998, una sentencia judicial dictaminó que un individuo indígena tenía obligaciones fiduciarias para con su comunidad y no podía explotar el arte indígena si ello contravenía el derecho consuetudinario de la misma.

En Canadá se utilizan marcas comerciales para proteger los símbolos tradicionales, lo que incluye productos alimenticios, vestuario y servicios turísticos ope-

rados por las Primeras Naciones. Además, la Ley de Propiedad Intelectual protege las creaciones basadas en la tradición, tales como tallados en madera, canciones y esculturas. De este modo, en 1999 la Primera Nación Snuneymuxw recurrió a la Ley sobre Marcas Registradas para resguardar 10 petroglifos (antiguas pinturas en roca) religiosos de su reproducción no autorizada y de tener la venta de productos con esas imágenes.

Otros países han reconocido de manera explícita el conocimiento tradicional y los sistemas legales consuetudinarios. Es el caso de Groenlandia, que mantuvo su tradición legal inuit en el sistema del gobierno autónomo. Durante los últimos 150 años, el patrimonio cultural está documentado en la literatura escrita inuit y es considerado una fuente dinámica y no sólo restringida a aspectos tradicionales. Las expresiones tradicionales y modernas se respetan por igual y disfrutan de la misma protección bajo la ley.

Un caso más célebre involucra a los San Bosquimanos del sur de África. En 1937, un antropólogo advirtió que los san comían el cactus Hoodia para impedir el hambre y la sed. Sobre la base de este conocimiento, el Consejo Sudafricano para la Investigación Cientí-

fica e Industrial (South African Council for Scientific and Industrial Research, CSIR) patentó en 1995 el elemento supresor del apetito presente en el cactus Hoodia (P57). Hasta 1998, los derechos de licencia para el desarrollo y la comercialización del P57 como medicamento adelgazante habían generado \$32 millones de ingresos (Comisión sobre los Derechos de Propiedad Intelectual, 2002). Cuando los san reclamaron por la biopiratería y amenazaron con emprender acciones legales en 2002, el CSIR acordó compartir las futuras regalías con los indígenas.

El reconocimiento de la cultura tradicional también se puede dar en un nivel regional. Por ejemplo, el artículo 136(g) de la Decisión 486 de la Comisión de la Comunidad Andina contempla la imposibilidad de registrar símbolos como marcas si éstos representan nombres de comunidades indígenas, afro americanas o locales. El Gobierno de Colombia se basó en este artículo 136(g) para rechazar una solicitud de registrar el término “Tairona” por considerarlo un patrimonio valioso del país, ya que los tairona habitaban el territorio colombiano en el periodo prehispánico.

Fuente: Comisión sobre los Derechos de Propiedad Intelectual, 2002; OMPI 2003c.

*La globalización puede reconocer la labor de los pueblos que han desarrollado sus recursos durante siglos*

interior del régimen de derechos de propiedad intelectual, los países están descubriendo medios para cumplir con este propósito recurriendo a los sistemas disponibles (recuadro 5.4). En Kazajstán, las normas sobre diseños industriales protegen las alfombras y los velos, mientras que en Venezuela y Vietnam se recurre a las indicaciones geográficas para resguardar los licores y el té. En Australia y Canadá, los derechos de autor y las marcas registradas sirven para amparar al arte tradicional. En muchos casos, medidas como éstas también han generado beneficios monetarios para la comunidad. Los debates en la OMPI se centran en cómo complementar las disposiciones sobre la propiedad intelectual con enfoques nacionales específicos y, en ese sentido, una propuesta denominada enfoque de responsabilidad compensatoria contempla derechos tanto para el titular de la patente como para el propietario del conocimiento tradicional. Si bien el titular de la patente tendría que solicitar obligatoriamente una licencia para utilizar el recurso del conocimiento tradicional, el propietario del conocimiento tradicional tendría derecho a comercializar la invención patentada después de pagar las regalías al titular de la patente. Gracias a este mecanismo, no se limita el progreso científico y la distribución de los beneficios adquiere importancia económica.

A través de la promoción de los flujos de inversión y conocimiento, la globalización puede reconocer la labor de los pueblos que han desarrollado sus recursos durante siglos. Sin embargo, las reglas nacionales e internacionales sobre comercio e inversión global también deben responder a las sensibilidades culturales y los derechos de propiedad consuetudi-

narios de los pueblos originarios. Toda vez que los estados, las empresas, las instituciones internacionales y los pueblos indígenas tomen las decisiones en forma democrática, es posible conseguir el respeto por la identidad cultural y promover la equidad socioeconómica a través de la participación y la distribución de los beneficios.

#### **FLUJOS DE BIENES CULTURALES—AMPLIAR LAS ALTERNATIVAS A TRAVÉS DE LA CREATIVIDAD Y LA DIVERSIDAD**

Durante los preparativos para la Ronda de Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales de 1994, un grupo de productores, actores y directores cinematográficos franceses logró la incorporación de una cláusula de “excepción cultural” en las reglas del comercio, lo que implicó excluir las películas y otros bienes audiovisuales de sus disposiciones. Esta cláusula reconoce la naturaleza especial de los bienes culturales como productos comercializables. El texto de la Ronda de Uruguay constituyó un precedente para otros acuerdos comerciales, en virtud del cual los países pueden excluir los bienes culturales de este tipo de convenios y aplicar políticas para proteger las industrias culturales nacionales. Algunas de estas excepciones fueron incorporadas al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994. Sin embargo, en el álgido debate que se generó durante el Acuerdo Multilateral sobre Inversiones en la OCDE en 1998, el tema fue objeto de ásperas disputas que culminaron en el fracaso de las negociaciones (recuadro 5.5).

Según se informa, el naufragio de las negociaciones durante las reuniones preparatorias de Cancún para la Ronda de Doha realizadas en 2003 se debe a los llamados Temas de Singapur: facilitación del comercio, transparencia en las adquisiciones del Estado, comercio e inversión y comercio y competencia<sup>7</sup>. Para impedir la incorporación de las actividades audiovisuales relacionadas con Internet a las negociaciones, Estados Unidos había solicitado que se congelara la extensión de la excepción cultural. Por otra parte, la reunión ministerial del Área de Libre Comercio de las Américas realizada en Miami en noviembre de 2003 enfrentó desafíos similares en relación con los bienes culturales y no pudo arribar a ningún consenso concluyente.

Por lo tanto, un tema candente en las negociaciones comerciales internacionales actuales es el tratamiento que deben recibir los bienes culturales, ya sea como cualquier otro bien comercial o como una excepción. Las posiciones continúan polarizadas. Por una parte están aquellos que consideran que estos productos son tan comercializables como las

#### **RECUADRO 5.5**

### **El debate sobre los bienes culturales y el fracaso del Acuerdo Multilateral sobre Inversiones**

Luego del término de la Ronda de Uruguay de negociaciones comerciales en 1994, algunos países deseaban establecer un mecanismo para liberalizar, fiscalizar e imponer flujos de inversión global, lo que preparó el terreno para establecer el Acuerdo Multilateral sobre Inversiones (AMI) en 1998. El objetivo que perseguía este acuerdo era crear un marco reglamentario multilateral único que reemplazara los cerca de 1.600 tratados de inversión bilateral existentes. Entre otras disposiciones, el AMI apuntaba a incorporar el principio de “trato nacional” de no discriminación respecto de las reglas de inversión y los inversionistas extranjeros. El país de origen dejaría de ser un factor importante a la hora de aplicar las reglas sobre la inversión y el comercio de servicios, todo esto con el fin de detener la discriminación que perjudica a la inversión extranjera y facilitar su flujo.

Sin embargo, mientras el AMI era objeto de negociaciones al interior de la OCDE, varios países incorporaron excepciones y reservas que quebrantaron la iniciativa. Preocupados por las consecuencias del AMI sobre la industria cultural y temiendo menos holgura para la aplicación de subsidios o la protección de su industria nacional, Francia incorporó cláusulas en relación con la cultura. Impulsados por la gran cantidad de objeciones a las negociaciones, inclusive la del tratamiento de los bienes culturales como cualquier otra mercancía, los grupos no gubernamentales de Australia, Canadá, la India, Nueva Zelandia, Reino Unido y Estados Unidos se unieron a la campaña emprendida por el gobierno de Francia contra la iniciativa. Las negociaciones fracasaron, lo que demuestra lo controvertido que son estos temas y, a la vez, complica las futuras conversaciones sobre el comercio de servicios y la inversión que afecta a la diversidad cultural de los países.

Fuente: UNESCO, 2000b, 2000c; Public Citizen 2004.

manzanas o los autos y por lo tanto, sujetos a todas las reglas del comercio internacional y, por otra, aquellos que los ven como activos que transmiten valores, ideas y significados y, por lo tanto, merecen un trato especial.

*¿POR QUÉ LA EXCEPCIÓN CULTURAL CUENTA CON EL RESPALDO DEL PÚBLICO?*

Es difícil para los políticos ignorar el apoyo público que ha concitado la excepción cultural, un tema que inquieta a la gente porque teme que las fuerzas económicas del mercado global eliminarán del mapa a sus culturas nacionales, lo que pone en riesgo su identidad cultural. Los defensores más fervientes de las excepciones culturales temen que las películas y los programas de televisión extranjeros difundan culturas foráneas y finalmente arrasen con la cultura local y los valores tradicionales.

Sin lugar a dudas, el nacionalismo, el tradicionalismo y el provecho económico están tras las motivaciones de muchos de los que proponen prohibir los productos extranjeros. Pero, ¿se justifican los temores de aquellos que pronostican una disminución de las alternativas culturales? De hecho, el libre flujo de productos extranjeros amplía las opciones culturales y no necesariamente afecta el compromiso con la cultura nacional. Por ejemplo, aunque los jóvenes de todo el mundo escuchan rap, eso no ha significado el fin de la música clásica ni de las tradiciones musicales folclóricas. Los intentos por cerrarse a la influencia extranjera han surtido poco efecto. A modo de ejemplo, no fue sino hasta 1998 que la República de Corea comenzó gradualmente a levantar una prohibición vigente desde hace medio siglo contra la música y las películas japonesas y, sin embargo, es probable que los coreanos tuvieran acceso a la cultura popular japonesa, particularmente a la animación y a manga (revista de comics), mucho antes de que se distendiera la prohibición. Aunque restringir la influencia foránea no promueve la libertad cultural, eso no significa que los bienes culturales no difieran en cierta medida de otros bienes comerciales.

*¿En qué se diferencian los bienes culturales?*

Los bienes culturales transmiten ideas, símbolos y modos de vida y son una parte intrínseca de la identidad de la comunidad que los produce. En este sentido, casi todos están de acuerdo en que los productos culturales necesitan algún tipo de apoyo público para desarrollarse y todas las economías de libre mercado aceptan y recurren de manera generalizada a las subvenciones para sustentar sus museos, ballet, bibliotecas y otros productos culturales.

El desacuerdo se produce en torno a otro tema: ¿las películas y los productos audiovisuales son bie-

nes culturales o sólo un mero entretenimiento?. Si bien es cierto que el valor artístico inherente a las películas y los programas de televisión puede ser materia de debate, es evidente que son símbolos de formas de vida y por ende bienes culturales. Las películas y los productos audiovisuales son poderosos comunicadores de modos de vida y transmiten mensajes sociales (véase la presentación general 5.1) y el poder de su impacto cultural es enorme. De hecho, lo que los hace objetables son precisamente sus consecuencias respecto de las elecciones en relación con la identidad<sup>8</sup>.

*¿Porqué los bienes culturales necesitan apoyo público?* Los argumentos en apoyo de la intervención pública tienen que ver con la forma en que se consumen y producen los bienes culturales. Ambos favorecen el surgimiento de grandes economías e industrias con acceso a enormes recursos financieros, lo que genera flujos asimétricos de películas y programas de televisión (figura 5.1)<sup>9</sup>.

- *Los bienes culturales son bienes que generan vivencias.* Los productos culturales se consumen a través de la experiencia: debido a su naturaleza subjetiva, los consumidores no sabrán si gustan o no de ellos hasta que los han consumido. De ese modo, la calidad del producto o la probable satisfacción que experimenta el consumidor no se verán reflejados en el precio. Las principales fuentes de información con que cuentan los consumidores son las campañas de marketing, la publicidad y las reseñas comerciales (amplificadas verbalmente), lo que otorga enormes venta-

*Un tema candente es el tratamiento que deben recibir los bienes culturales como cualquier otro bien comercial*

**Figura 5.1 Las películas más taquilleras de todos los tiempos (sin incluir a EE.UU.) fueron realizadas en Hollywood, abril 2004.**

Lugar	Películas de EE.UU.	Año	País de origen	Ingreso bruto total (millones de US\$)
1	Titanic	1997	EE.UU.	1.235
2	El Señor de los Anillos; El Retorno del Rey	2003	EE.UU.	696
3	Harry Potter y la Piedra Filosofal	2001	EE.UU.	651
4	Harry Potter y la Cámara de los Secretos	2002	EE.UU.	604
5	El Señor de los Anillos; Las Dos Torres	2002	EE.UU.	581
6	Parque Jurásico	1993	EE.UU.	563
7	El Señor de los Anillos; La Comunidad del Anillo	2001	EE.UU.	547
8	Buscando a Nemo	2003	EE.UU.	513
9	El Día de la Independencia	1996	EE.UU.	505
10	La Guerra de las Galaxias: Episodio I: La Amenaza Fantasma	1999	EE.UU.	491
<b>Películas de otros países</b>				
44	Sen to Chihiro no kamikakushi	2001	Japón	254
69	The Full Monty	1997	Reino Unido	211
86	Cuatro Bodas y un Funeral	1994	Reino Unido	191
96	El Diario de Bridget Jones	2001	Reino Unido	183

Fuente: The Internet Movie Database, 2004

jas a los productores que tienen mayor poder sobre los recursos de marketing y distribución. Esto implica que muchos pequeños productores enfrentan una dura lucha para poder acceder al mercado, en especial aquellos que operan desde países en desarrollo.

- *Los productores más grandes se pueden beneficiar de las economías de escala.* Debido a que no pueden beneficiarse de las economías de escala que caracterizan a muchas industrias culturales, en especial la industria de las películas y de otros productos audiovisuales, los productores más pequeños y con menos financiamiento sufren importantes castigos en estos mercados<sup>10</sup>. El costo que implica hacer una película es el mismo, no importa si se exhibe una o un millón de veces, pero mientras más veces se exhibe, mayores son las ganancias. Es mucho más probable que la película se transforme en un éxito internacional cuando llega a un mercado de gran tamaño, gracias a la alta demanda interna, a la comprensión generalizada del idioma utilizado y a poderosas campañas de publicidad. Se puede afirmar lo mismo en el caso de otros bienes culturales. Los países y empresas con mayor capacidad para movilizar recursos financieros pueden aprovechar las economías de escala y conquistar grandes mercados, además de disfrutar de sus ventajas exclusivas en aquellos mercados donde hay pocos otros productores grandes (cuadro 5.2).

Por todos los motivos enumerados anteriormente, si se dejan en manos del mercado, los productos culturales y las actividades creativas pueden deteriorarse y la diversidad puede disminuir. ¿Cuál es la solución? ¿Proteccionismo cultural y cuotas o subsidios de producción?

*Proteger.* Tal como se ha sostenido en anteriores *Informes sobre Desarrollo Humano*, erigir barreras para reducir el flujo de las importaciones puede ser problemático, conclusión que también se aplica al caso del comercio de bienes culturales. Las barreras comerciales que se levantan con el objetivo de reducir u obstaculizar las importaciones inciden en una menor diversidad y reducen el abanico de alternativas. Sin embargo, muchos países han fijado cupos de producción y transmisión para los programas de radio y televisión y para las películas producidas en el ámbito local, con el fin de garantizar una participación mínima en el mercado. Dos ejemplos de esta estrategia son Hungría y República de Corea. El primer país fijó un cupo de 15% para los programas nacionales en los canales públicos<sup>11</sup>, mientras que el sistema de cupos de transmisión en pantalla aplicado por el segundo se basa en un mínimo de días de proyecciones nacionales al año, lo que probablemente contribuyó a aumentar la participación en el mercado nacional y las exportaciones.

Sin embargo, las estrictas políticas de cupos no siempre han aumentado la variedad y las alternativas algunos detractores sostienen que este sistema genera una mayor dependencia de los productores

*Si se dejan en manos del mercado, los productos culturales y las actividades creativas pueden deteriorarse y la diversidad puede disminuir*

CUADRO 5.2

**Alternativas en materia de políticas públicas destinadas a promocionar la industria cinematográfica y audiovisual nacional - el tamaño del mercado y de la industria son importantes**

	Ventajas	Inconvenientes	Políticas necesarias
Países con gran capacidad de producción (más de 200 producciones)	Grandes mercados nacionales; ampliar el público destinatario permite aumentar los retornos	Menos competencia y producción de películas con contenido cultural y artístico	Incentivos tributarios especiales para estimular mercados cinematográficos independientes y distribuidores especializados para producir más filmes
Países con mediana capacidad de producción (entre 20 y 199 producciones)	El apoyo financiero estatal y legal garantiza la existencia de infraestructura y mercados nacionales, gracias a lo cual el sector público cumple una función y mejora la calidad de las películas	El proteccionismo legal nacional podría impedir el libre comercio de películas internacionales	Nuevos marcos legales internacionales que permitan aumentar el intercambio y mejorar el equilibrio a la vez que amplían las capacidades de producción a nivel nacional
Países con pequeña capacidad de producción (menos de 20 producciones)	La creatividad no se ve afectada por la enorme competencia técnica y de organización ni por las restricciones financieras; el muy escaso financiamiento no busca retornos inmediatos	Los pequeños mercados internos reflejan una falta estructural de inversiones en la industria cinematográfica lo cual restringe la cantidad de producciones nacionales; las prácticas comerciales internacionales a la vez injustas y asimétricas disminuyen la producción nacional	Al igual que en el caso de las comunicaciones y las tecnologías de la información, las tecnologías digitales pueden crear nuevas oportunidades de producción menos onerosas que ayudan a superar los cuellos de botella en cuanto a distribución y producción.

Fuente: Oficina encargada del Informe sobre Desarrollo Humano a partir de UNESCO 2000a

locales de los cupos y un menor esfuerzo por mantener bajos los costos de producción. Algunos incluso argumentan que la protección puede reducir la calidad de los bienes<sup>12</sup>.

*Promover.* Algunos países han logrado alimentar industrias culturales sanas manteniendo al mismo tiempo canales comerciales abiertos. Tal es el caso de Argentina y Brasil, que ofrecen incentivos financieros, incluidas franquicias tributarias, para ayudar a las industrias nacionales. En Hungría, el 6% de las entradas por concepto de televisión se destinan a la producción de películas húngaras, mientras que Francia gasta alrededor de \$400 millones al año en apoyar su industria cinematográfica, una de las pocas que prospera en Europa, y produce más de 180 películas anuales (recuadro 5.6 y presentación general 5.1)<sup>13,14</sup>. El éxito mundial del filme franco-germano, *Le Fabuleux destin d'Amélie Poulain*, sirve para demostrar las potencialidades de las coproducciones transnacionales<sup>15</sup>.

También se puede destinar apoyo a estudios y equipos. En efecto, desde 1996 la Sociedad Cinematográfica Egipcia ha construido estudios de filmación con el apoyo financiero de una asociación público-privada. Otras economías en desarrollo aspiran a hacer lo mismo. Como ocurre con todos los subsidios, el desafío es hacer que funcionen bien. ¿Quién debe decidir cuáles son los criterios para hacerlos? ¿Cómo se deben tomar esas decisiones? Las medidas pertinentes dependen en gran medida del tamaño del mercado nacional (véase el cuadro 5.2).

La Declaración sobre Diversidad Cultural de 2001 de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) sentó las bases para el desarrollo de una serie de iniciativas internacionales destinadas a promover medidas de fijación de estándares para la diversidad cultural, lo que incluye la Mesa Redonda sobre Diversidad Cultural y Biodiversidad para el Desarrollo Sostenible, la Cumbre de la Francofonía, la reunión Anual de la Red Internacional de Políticas Culturales y la resolución de las Naciones Unidas que proclamó el 21 de mayo como el “Día Mundial de la Diversidad Cultural para el Diálogo y el Desarrollo”. Por otra parte, ya comenzó el trabajo preparatorio para realizar una convención que tenga fuerza legal para garantizar la diversidad de las expresiones culturales.

La creación o consolidación de las industrias culturales también debe recibir apoyo y los organismos de cooperación pueden respaldar el desarrollo de la infraestructura y las competencias que sean necesarias para crear mercados nacionales y permitir que los productos culturales lleguen a los mercados del resto del mundo. En este sentido, es posible recurrir a centros de fomento especiales para la pe-

RECUADRO 5.6

### El exitoso respaldo que presta Francia a la industria cultural nacional

Conforme a la “excepción cultural” (l’exception culturelle) incorporada durante la Ronda de Uruguay de negociaciones comerciales y defendidas resueltamente por el gobierno francés a mediados de la década de los noventa, este estado promueve y paga la producción de cultura gala, lo que constituye un ejemplo de exitoso respaldo público a las industrias culturales.

En efecto, el gobierno subsidia la producción de versiones televisadas de novelas francesas, un producto muy popular de la televisión pública. Además, Francia impone un cupo mínimo de 40% de espacios en lengua francesa en las transmisiones radiales (Canadá aplica un sistema similar). Estas medidas han generado oportunidades para artistas que no habrían tenido acceso al mercado nacional de no mediar esta posibilidad; han

transformado a Francia en el principal productor cinematográfico de Europa y contrarrestado de manera efectiva la competencia proveniente de Hollywood.

El gobierno francés defiende con vigor la excepción cultural, pero ¿por cuánto tiempo más podrá hacerlo? La amenaza ahora no proviene de los sospechosos de siempre, como Hollywood o la Organización Mundial del Comercio, sino de Bruselas. En efecto, la Comisión Europea está considerando restringir el respaldo que los países pueden ofrecer a su producción nacional. De aprobarse estas nuevas normas, se espera una fuerte ola de oposición de aquellos grupos que temen la pérdida de identidad nacional motivada por la exhibición masiva de películas extranjeras.

Fuente: Financial Times, 2004.

queña empresa que estimulen el desarrollo de compañías pequeñas y medianas dedicadas a la música, la moda y el diseño, además de movilizar fondos internacionales para financiar la traducción de libros y el subtítulo o doblaje de películas nacionales a otros idiomas. Las competencias que se requieren para estas tareas pueden resultar de la formación en centros de estudios de negocios y de intercambios en el rubro de la economía de industrias culturales.

Por otra parte, el turismo cultural y las asociaciones con la Organización Mundial del Turismo podrán ser canales de envío de asesoría a las comunidades huéspedes y la colaboración con otros parlamentos, ministerios de cultura y oficinas nacionales de estadísticas puede servir para conocer mejores prácticas sobre intercambios culturales, recopilación de datos y formulación de políticas.

### FLUJOS DE SERES HUMANOS—MÚLTIPLES IDENTIDADES PARA LOS CIUDADANOS DEL MUNDO

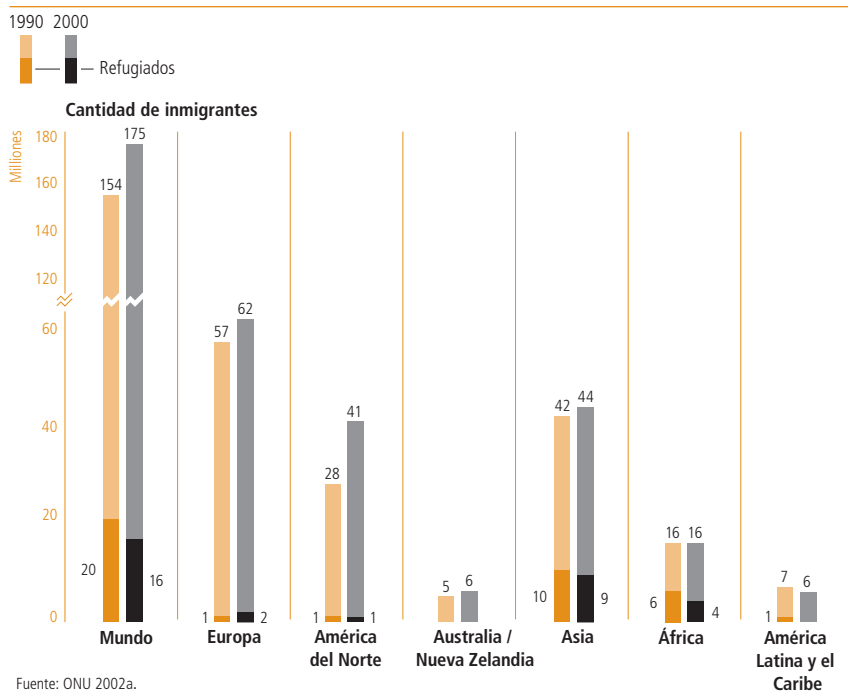
Casi la mitad de los habitantes de Toronto y de Los Ángeles nacieron fuera de Canadá o EE.UU, mientras que en Abidjan, Londres y Singapur esta cifra llega a más de 25% (cuadro 5.3). Impulsados por la globalización, la cantidad de inmigrantes aumentó en forma abrupta durante la década pasada, especialmente hacia los países de ingresos más altos de Europa Occidental, América del Norte y Australia (figura 5.2). Por otra parte, debido a la creciente disponibilidad de Internet y el bajo costo de los viajes aéreos, una mayor cantidad de inmigrantes mantiene lazos más estrechos con sus países de origen (véase la presentación general 5.1). En efecto, además de acercar a los grupos culturales, la globalización está alterando las

CUADRO 5.3  
Principales 10 ciudades según la proporción de habitantes nacidos en el extranjero, 2000/01  
Porcentaje

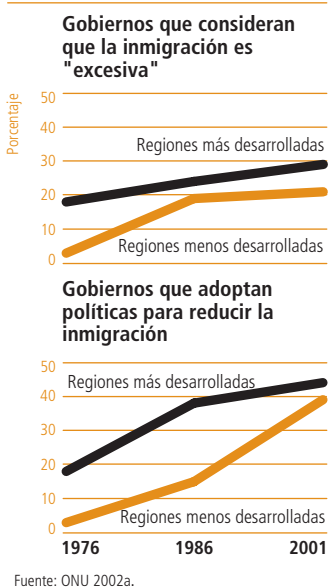
Miami	59
Toronto	44
Los Angeles	41
Vancouver	37
Nueva York	36
Singapur	33
Sydney	31
Abidján	30
Londres	28
París	23

Fuente: ONU-HABITAT 2004; Oficina de Censos de EE.UU. 2004b; Proyecto Ciudades Mundiales 2002; Oficina de Estadísticas de Australia 2001; Statistics Canada 2004.

**Figura 5.2** Crecimiento sin precedentes de la migración internacional a Europa, América del Norte, Australia y Nueva Zelanda, pero la proporción de refugiados sigue siendo pequeña, 1990-2000



**Figura 5.3** Cada vez más gobiernos (ricos y pobres) desean controlar la inmigración, 1976-2001



reglas de convivencia. La democratización y el aumento del respeto por los derechos humanos han incrementado la libertad política y la sensación de derecho a un trato justo y, a la vez, legitimado la protesta.

El proceso de inmigración produce una serie de inquietudes en ambas partes de la contienda. Los países receptores deben hacer frente a temas relacionados con la libertad cultural, como si permitir o no que las niñas musulmanas lleven velo en las escuelas públicas francesas (recuadro 5.7) o los encendidos debates sobre si se debe impartir instrucción en español en las escuelas de EE.UU. o permitir que los motociclistas sikhs usen turbante en lugar del casco que habitualmente se exige en Canadá. Por su parte, los inmigrantes se quejan de falta de reconocimiento de su identidad cultural, así como de discriminación en el trabajo, en el lugar de residencia y en el sistema educacional. En muchos países, estas inquietudes enfrentan contramanifestaciones de los habitantes locales, quienes también temen que sus propios valores e identidad se pongan en tela de juicio. Los que se oponen a la inmigración sostienen que “ellos no adoptan nuestra forma de vida ni nuestros valores”, mientras que las comunidades de inmigrantes y sus defensores reclaman: “respeto por nuestra forma de vida y cultura y nuestros derechos humanos”.

Una respuesta posible es reconocer la diversidad y promover la incorporación de los inmigrantes y al mismo tiempo abordar la exclusión social, económica, política y de modo de vida de la que son objeto, lo

que se traduciría en el reconocimiento de su identidad. Otra alternativa, que cuenta con el respaldo de los grupos que se oponen a la inmigración, es cerrar las fronteras del país e impedir el flujo de personas, lo que implicaría revertir la tendencia a una creciente diversidad (figura 5.3). Por ejemplo, el programa político del Partido Frente Nacional de Francia propone revertir el flujo de inmigrantes y para este fin revocar los programas de reunificación familiar, expulsar a los extranjeros indocumentados, crear programas para devolver a los inmigrantes a su país de origen y dar preferencia a los ciudadanos franceses en los empleos, la asistencia social y otras prestaciones<sup>16</sup>. Por su parte, los partidos Liga del Norte y Alianza Nacional de Italia (ambos miembros de la coalición que actualmente gobierna al país) proponen leyes destinadas a limitar la inmigración exclusivamente a aquellas personas que tienen un contrato de trabajo en Italia y a proporcionar ayuda a los países para detener la inmigración ilegal<sup>17</sup>.

Sin embargo, si la diversidad no implica una amenaza para las culturas nacionales, puede no ser necesario elegir entre reconocer la diversidad y cerrar el país a los inmigrantes.

*¿LA DIVERSIDAD CULTURAL REPRESENTA UNA AMENAZA PARA LAS CULTURAS NACIONALES?*

Aquellos que temen a los inmigrantes porque amenazan sus valores nacionales lo hacen fundándose en los siguientes tres argumentos: que éstos no “asimilan” los valores fundamentales del país, sino que por el contrario los rechazan, que el inevitable choque entre las culturas de los inmigrantes y las culturas locales genera conflicto social y fragmentación y que las culturas inmigrantes son inferiores, de manera tal que si la sociedad permite su afianzamiento, se pone en riesgo la democracia, se retrasa el progreso y se genera un verdadero lastre para el desarrollo económico y social. Por lo tanto, la solución que proponen es controlar la diversidad reduciendo el flujo de inmigrantes y asimilar a la propia cultura a aquellas comunidades de extranjeros ya establecidas.

*Identities únicas o múltiples.* Los profundos temores de perder la cultura nacional surgen de la creencia tácita de que la identidad es única, en circunstancias de que ésta no es ni única ni inamovible. Las personas tienen múltiples identidades y lealtades que con frecuencia suelen cambiar. Como lo expresa Long Litt-Woon, Presidente del equipo de redacción del Consejo de la Conferencia Europea sobre Diversidad y Cohesión, “a menudo me preguntan cuanto tiempo he vivido aquí [en Noruega]. ‘y yo respondo, hace 20 años’. Con frecuencia la observación que sigue es ‘¡Oh, ya es casi un noruego!’ Aquí el supuesto es que

### El dilema del velo en Francia

¿Debe permitirse que las niñas musulmanas usen velo en las escuelas estatales de Francia? ¿Sería esto contradictorio con los principios del laicismo (laïcité) y el respeto por la libertad de credo? ¿Exige esta libertad que los espacios públicos estén libres de influencias religiosas? ¿O constituye acaso una discriminación contra la comunidad inmigrante musulmana? ¿O refleja el velo el sometimiento de las mujeres ante los hombres? En los últimos años hemos sido testigos de pocas controversias que hayan generado tanta pasión, por ambos lados, y levanten objeciones tan profundas en relación con la integración de la diversidad cultural.

La controversia data de 1989, cuando una escuela secundaria expulsó a tres jovencitas que utilizaban velo en clases argumentando que esta acción violaba el principio francés de secularismo, lo cual generó un debate público masivo. El Consejo de Estado declaró que el uso de símbolos religiosos no es en sí incompatible con el secularismo, siempre y cuando no tuviera un carácter “ostentoso o militante”. Por su parte, el Ministerio de Educación nombró a un mediador especial para enfrentar incidentes de esta naturaleza en el futuro.

La controversia se calmó hasta diciembre de 2002, cuando una niña de un vecindario de inmigrantes en la ciudad de Lyon llegó a la escuela con velo, el cual se había reducido casi a un cintillo que no cubría ni su frente ni sus orejas. El director llamó a los padres y exigió que la niña dejara de usar la indumentaria en la escuela. Los padres protestaron pues

según ellos ya habían reducido el velo a un cintillo. Se convocó al mediador, pero éste no pudo encontrar una solución aceptable. Algunos maestros amenazaron con llamar a una huelga si se permitía que la estudiante continuara usando el velo en la escuela.

El asunto se convirtió rápidamente en un debate político y miembros de derecha y de izquierda de la Asamblea Nacional propusieron una ley que prohibiera explícitamente el uso del velo en las escuelas y otros lugares públicos. Los intelectuales de izquierda se aprestaron a tomar posiciones tanto a favor como en contra, ya sea en defensa de la libertad de expresión y en oposición a la discriminación contra los musulmanes, ya sea en defensa del secularismo y los valores

de la igualdad de género, pues se pensaba que muchas niñas eran obligadas a usar esta indumentaria. En 2003, el Ministerio de Educación y la Asamblea Nacional crearon un comité de consulta y en julio, una Comisión Independiente sobre la Aplicación del Secularismo en la República propuso la prohibición de usar cualquier símbolo religioso manifiesto en las escuelas, incluido el velo.

Aunque la ley finalmente fue aprobada, las opiniones continuaron divididas. Contrariamente a lo esperado, las posturas no siguieron la típica división derecha-izquierda, no musulmana-musulmana, o mujeres-hombres. Según encuestas de opinión tomadas justo antes de la votación de la ley, las mujeres musulmanas se dividían en partes iguales a favor y contra de la nueva norma (véase el cuadro).

El caso destaca los dilemas que enfrenta un país en su intento por dar cabida a las diferencias culturales—religiosas y de otro tipo— que caracterizan a las comunidades de inmigrantes. Al igual que en este caso, se generan disyuntivas difíciles y argumentos complejos. Aquellos que defienden la prohibición arguyen que es una defensa de la libertad: libertad de credo y libertad de la mujer frente al sometimiento. Pero este argumento también lo esgrimen aquellos que están en contra de la prohibición: libertad contra la discriminación y contra la desigualdad de oportunidades. Tales disyuntivas de principios son particularmente complejas en la educación pública, cuyo propósito es impartir los valores del Estado.

#### ¿Está Ud. a favor o en contra de la ley que prohíbe los símbolos o la vestimenta que exhiba en forma manifiesta la afiliación religiosa? (21 de enero de 2004)

Grupo	A favor (%)	En contra (%)
Todos los franceses	69	29
De izquierda	66	33
De derecha	75	24
Musulmanes	42	53
Mujeres musulmanas	49	43

Fuente: Zolberg 2003; Gutmann 1995; *The Economist* 2004b.

soy menos malayo, ya que lo común es considerar que la identidad es una dinámica en la que se pierde por un lado lo que se gana por el otro, como si al sumar más de una identidad le restásemos a la otra. En cierta forma se considera a la identidad como una caja cuadrada de tamaño fijo<sup>18</sup>.

Es posible que algunos grupos de inmigrantes quieran mantener su identidad cultural, pero esto no significa que no quieran desarrollar algún tipo de lealtad con el país que los recibe. Por ejemplo, las personas con ascendencia turca que viven en Alemania hablan turco en sus hogares incluso hasta la segunda generación o más, pero también saben hablar alemán. Por su parte, los mexicanos que viven en Estados Unidos pueden ser hinchas del equipo de fútbol mexicano, pero prestan servicios en el ejército de Estados Unidos.

Las sospechas respecto de la lealtad de los inmigrantes son comunes, pero están fuera de lugar. Por ejemplo, durante la Segunda Guerra Mundial los gobiernos de Estados Unidos y Canadá encarcelaron a los ciudadanos descendientes de japoneses bajo la sospecha de que sus lealtades estarían divididas. Pero los soldados con ascendencia japonesa que prestaron servicio en el ejército canadiense y estadounidense sin duda mostraron gran valor y lealtad y se convirtieron en los héroes más destacados. Por

otra parte, en 1960 surgieron en Estados Unidos temores de que la lealtad de un Presidente Católico Romano respecto del Papa pudiera superar a la lealtad para con Estados Unidos, idea que el Presidente John F. Kennedy tuvo que combatir activamente durante su candidatura en 1960.

En ocasiones, las preocupaciones en torno a la identidad nacional se expresan acusando a las culturas de los inmigrantes de “inferiores” y se sostiene que al permitir que éstos prosperen, se retrasa el avance y el desarrollo del país. Pero este Informe ha demostrado lo poco fundado de los argumentos del determinismo cultural. Si bien es cierto que muchos grupos de inmigrantes (aunque en ningún caso todos ni en todos los países) tienen altas tasas de desempleo y un rendimiento educacional inferior al promedio, los motivos que explican esta situación tienen más que ver con las múltiples desventajas que deben enfrentar que con una característica grupal determinada culturalmente, desventajas que se pueden corregir con políticas de incorporación adecuadas, tal como se propone en el capítulo 3.

Para la mayoría de las sociedades, el proceso de integrar múltiples identidades no se realiza de la noche a la mañana, ya que implica familiarizarse con diferencias que alguna vez fueron consideradas “ajenas”. Los científicos sociales llaman a este proceso el

*Cerrar las puertas a la  
inmigración no es práctico  
ni tampoco positivo para  
los intereses del  
desarrollo nacional*

desplazamiento y la desfiguración de las fronteras que separan el “nosotros” del “no nosotros”. Los enfrentamientos que se producen en Francia sobre las niñas musulmanas que usan velo en la escuela o en Estados Unidos sobre la educación en español tienen que ver con personas que luchan por mantener intactas sus fronteras, tal como fueron trazadas. El Islam y el español son símbolos de los “no nosotros” y aceptarlos como parte de “nosotros” implica ceder ante las amenazas que se vislumbran en el futuro: conflictos comunitarios y pérdida de identidad cultural.

En el proceso de dar cabida a múltiples identidades, las sociedades debaten dos temas principales, a saber: ¿qué tan diferentes podemos permitirnos ser? y ¿qué tan parecidos debemos ser? La aceptación de múltiples identidades implica una transformación social de gran envergadura, pero la historia demuestra que esa transformación es posible. Casi todos los países de Europa han sufrido cambios similares y hoy ser diferente ya no tiene que ver con la diferencia entre ser alsaciano o bretón, si no entre ser cingalés y escocés, con lo cual se amplía la categoría del “nosotros”.

*La inmigración propicia el crecimiento económico y el desarrollo.* Cerrar las puertas a la inmigración no es práctico ni tampoco positivo para los intereses del desarrollo nacional, pues lejos de ser un lastre, los inmigrantes son una fuente de competencias, mano de obra, ideas y conocimientos técnicos. Los economistas sostienen hace mucho tiempo que los beneficios que se obtienen de la liberalización de los movimientos migratorios hacen parecer pequeños a aquellos que resultan de la eliminación de las barreras al comercio mundial. Desde los empresarios en tecnología indios de Silicon Valley en Estados Unidos a las enfermeras de África Occidental en toda Europa, los inversionistas chinos en Australia y los hombres y mujeres filipinos que realizan trabajos domésticos en Arabia Saudita, el aporte diario de los inmigrantes a la innovación, el emprendimiento y las habilidades son recordatorios permanentes del valor que tienen para la sociedad. Dada la actual economía del conocimiento, los países compiten por crear y atraer a los mejores talentos. Por ejemplo, en 1990 el 62% de los doctorados en ingeniería ofrecidos en Estados Unidos quedaron en manos de estudiantes extranjeros y más del 70% de estos profesionales se quedaron en este país<sup>19,20</sup>. Los inmigrantes suelen estar entre los sectores más emprendedores de una sociedad que invierten en pequeñas actividades comerciales y renuevan los barrios urbanos. En Europa, por ejemplo, están creando zonas comerciales en áreas abandonadas donde generan miles de puestos de trabajo<sup>21</sup>.

Hoy, tanto Japón como los países de Europa Occidental que se enfrentan a la perspectiva de envejecimiento y reducción de su población tienen la

urgente necesidad de recibir nuevos flujos de personas. Según las proyecciones, la población activa de Europa Occidental disminuirá de 225 millones en 1995 a 223 millones en 2025<sup>22</sup> y según las estimaciones de la División de Población de las Naciones Unidas, Europa tendrá que duplicar su absorción de inmigrantes sólo para mantener estable la cantidad de habitantes de aquí al año 2050<sup>23</sup>.

Las barreras que impiden la entrada de las personas no han sido eliminadas en la misma medida que lo obrado para los bienes y el capital. Sin embargo, la inmigración, incluida la inmigración de indocumentados que ha proliferado durante este mismo período, ha aumentado drásticamente durante la década de los años 1990, alcanzando cifras de casi 30 millones de personas en todo el mundo (véase la presentación general 5.1). En este sentido, los esfuerzos para revertir el flujo de personas van en contra de la marea de la globalización<sup>24</sup> y para reducir de manera significativa la cantidad de inmigrantes se requieren medidas difíciles de implementar en sociedades democráticas.

*ALTERNATIVAS EN MATERIA DE POLÍTICAS Y  
DESAÍOS—RECONOCIMIENTO CULTURAL E  
INCLUSIÓN SOCIOECONÓMICA Y POLÍTICA*

Aquellos países que a lo largo de su historia han convivido con grandes cantidades de inmigrantes se han aproximado al tema de la integración de dos maneras, la diferenciación y la asimilación. La diferenciación implica mantener fronteras muy definidas entre los grupos y respetarlos como comunidades distintas. Las políticas que se enmarcan en esta aproximación se adoptan cuando el Estado organiza procesos de inmigración para llenar necesidades momentáneas de mano de obra y no pretende que los inmigrantes se conviertan en miembros plenos de la comunidad local. Ejemplos de esto son los trabajadores invitados de Alemania durante los años 1960 y 1970 y el actual servicio doméstico en Arabia Saudita. La segunda aproximación, la asimilación, busca ayudar a los inmigrantes a “asemejarse más a nosotros”. El Estado y otras instituciones instan a los inmigrantes a aprender el idioma oficial predominante y a adoptar las prácticas sociales y culturales de la comunidad anfitriona. Una vez que los hijos de los inmigrantes han pasado por las instituciones básicas de la nueva sociedad, especialmente las escuelas públicas, será casi imposible diferenciarlos del resto de la comunidad local. El concepto de “crisol de razas” de Estados Unidos es el mejor ejemplo de esta última aproximación.

Ambas aproximaciones, que resultaron eficaces en décadas anteriores, no son adecuadas para las so-

ciudades diversas que necesitan desarrollar respeto por las diferencias y compromiso con la unidad. En efecto, las sociedades diversas en términos culturales no están predestinadas a desintegrarse ni a perder sus culturas e identidades nacionales, pero dar cabida a la diversidad requiere esfuerzos para lograr cohesión en el manejo de la inmigración y también en la integración de los que llegan a la sociedad. Así como las minorías étnicas de los estados multiétnicos expresan de muchas maneras el orgullo que sienten por su propia comunidad y la fuerte lealtad por el Estado, los inmigrantes también pueden convertirse en miembros plenos del país adoptivo y seguir manteniendo lazos con su país de origen. El desafío aquí es diseñar políticas que den cabida a los objetivos de unidad y respeto por las diferencias y la diversidad.

La diferenciación no genera compromiso con el país anfitrión entre los inmigrantes ni ofrece debida protección social, y los programas de trabajadores invitados pueden ser fuente de explotación y conflictos. Algunos reaccionaron diciendo: “queríamos trabajadores, pero llegaron personas” (recuadro 5.8). Por su parte, la asimilación no da cabida a las diferencias o al respeto por la diversidad ni tampoco responde en forma explícita al tema de la asimetría.

Hoy, los inmigrantes están más propensos y en mejores condiciones que antes para mantener vínculos estrechos con su familia y con la comunidad de su lugar de origen. Estas relaciones no son nuevas, pero gracias a las facilidades de las comunicaciones modernas y a los viajes, su influencia en el comportamiento social, económico y político es diferente. De hecho, los inmigrantes desean mantener un pie en

cada mundo: uno en el lugar donde nacieron y otro en el país que los acogió.

El multiculturalismo es una tercera aproximación que surgió hace poco tiempo para incorporar a los inmigrantes y en ella se reconoce el valor de la diversidad y respalda la noción de identidades múltiples. Comenzó a ser aplicado en Canadá a comienzos de los años 1970, cuando el Primer Ministro Pierre Trudeau articuló la idea para responder a la difícil tarea de manejar la diversidad de habitantes indígenas, colonizadores franceses e ingleses e inmigrantes más recientes, todos con profundas divisiones y desigualdades entre ellos. Australia introdujo una política similar en los años 1990, luego de concluir que era la única forma de crear cohesión en medio de la diversidad.

El multiculturalismo, además de reconocer sistemas de valores y prácticas culturales diferentes en el seno de una sociedad, implica construir un compromiso compartido con valores básicos y no sujetos a negociación, como los derechos humanos, el estado de derecho, la igualdad de género y la diversidad y la tolerancia<sup>25</sup>. Australia lo expresa como “Unidos en la Diversidad”. Una política de esta naturaleza pone énfasis no sólo en la libertad que tienen los individuos de expresar y compartir sus valores culturales, sino también en la obligación de regirse por compromisos cívicos mutuos.

Aunque estos modelos de integración de los inmigrantes siguen una secuencia histórica, en algún momento los países aplican las tres aproximaciones simultáneamente. Y mientras luchan por manejar la creciente diversidad de la sociedad, muchos países

*El multiculturalismo implica construir un compromiso compartido con valores básicos y no sujetos a negociación*

#### RECUADRO 5.8

### **Contratos transitorios—no funciona recibir con agrado la mano de obra pero no a la persona**

En su esfuerzo por controlar el flujo de trabajadores en el mercado laboral globalizado, muchos estados están experimentando con programas de inmigración transitorios. Estos programas no incluyen la oferta de ciudadanía para los inmigrantes reclutados, quienes deben trabajar durante un período de tiempo determinado y luego volver a su país de origen sin grandes efectos sobre la cultura e identidad del país que los contrató. Sin embargo, las cosas pocas veces funcionan así.

Casi todas las regiones han reclutado trabajadores en algún momento de su historia para suplir necesidades económicas específicas. En el siglo XIX, cientos de miles de habitantes del sur de la India fueron contratados para trabajar en las plantaciones de caucho de Malasia y en los cañaverales de Trinidad y Tobago. Por su parte, Estados Unidos aplicó un programa de trabajo agrícola que puso en marcha una solución transitoria a la escasez de mano obra durante la Segunda Guerra Mundial y que luego se convirtió en un programa de reclutamiento laboral que se man-

tuvo durante varias décadas. Varios países europeos, entre ellos Alemania y los Países Bajos, experimentaron con programas de “trabajadores invitados” en los años 1960 y principios de los años 1970. Más recientemente, los estados productores de petróleo del Medio Oriente se han volcado hacia soluciones laborales transitorias para obras de construcción y otros proyectos. Sudáfrica continúa dependiendo de los inmigrantes transitorios para explotar sus recursos naturales y tan sólo en los últimos años, México ha diseñado un programa para 39.000 trabajadores transitorios provenientes de Guatemala para la cosecha del café.

Estos programas han constituido una oportunidad de trabajo e ingreso para muchas personas y son responsables del envío de miles de millones en remesas hacia los países de origen. Sin embargo, también generan comunidades marginales. En efecto, ya es conocida la frase que se utiliza para describir el programa europeo de trabajadores invitados “reclutamos trabajadores, pero llegaron personas”.

Pese a los esfuerzos de los gobiernos por impedirlo, es común que muchos trabajadores temporales decidan quedarse y luego traer a sus familias, con lo cual crean comunidades de indocumentados. Sin embargo, debido a que están excluidos del sistema social vigente, crean comunidades ghetto y así alimentan los sentimientos que se oponen a la inmigración. Además, la plena participación de los inmigrantes en la sociedad se ve obstaculizada por restricciones legales explícitas y barreras sociales informales poderosas, como los complejos residenciales físicamente segregados.

Estas situaciones dejan a los inmigrantes sin la protección de su país de origen ni la del país anfitrión. En efecto, los residentes legales sin ciudadanía pueden ser sometidos a abusos por parte de sus empleadores y tienen escasas posibilidades de acceder a los servicios legales y sociales del país al que llegan.

Fuente: Bach, 2004.

*Las prácticas tradicionales o religiosas que, según se piensa, contradicen los valores nacionales o los derechos humanos constituyen uno de los temas que más dividen a la población en relación al “nosotros” y al “no nosotros”*

están incorporando algunos elementos específicos de este planteamiento sin haber adoptado el multiculturalismo como una política estatal explícita. El desafío entonces involucra abordar las exclusiones culturales en el marco de tres dimensiones, cuyo tema en común es construir la unidad y respetar las diferencias:

- Abordar la exclusión cultural por medio del reconocimiento de las identidades culturales (exclusión basada en el modo de vida).
- Abordar la exclusión socioeconómica (exclusión de participación).
- Abordar la exclusión de la participación cívica y de los derechos ciudadanos (exclusión de participación).

*Abordar la exclusión cultural por medio del reconocimiento de la identidad cultural.* En ocasiones las comunidades de inmigrantes pueden no sufrir discriminación ni supresión explícita de su modo de vida, pero la mayoría sí se ve afectada por la falta de apoyo para practicarlas y, lo que tal vez sea más importante, a menudo deben sobrellevar el rechazo de valores que aparentemente están en conflicto con los valores básicos nacionales o incluso el prejuicio social de que su cultura es inferior (véase el recuadro 5.7).

Para construir la armonía social y la unidad en sociedades diversas, es crucial luchar contra el prejuicio social y la xenofobia. Se puede fomentar un mayor respeto y comprensión por las culturas si, en los medios de comunicación, se recurre a imágenes positivas y precisas, se enseña la historia de otras culturas

en las escuelas y se preparan exposiciones en museos que demuestren respeto por la diversidad cultural y aborden aspectos como la discriminación y las desigualdades socioeconómicas (véase el recuadro 5.9).

La religión es uno de los aspectos más controvertidos de la identidad cultural y un mayor reconocimiento de los credos trae grandes beneficios prácticos ya que, entre otras cosas, facilita la obtención de permisos para construir lugares de culto, instalar cementerios y realizar celebraciones. También es importante como valor simbólico, por cuanto demuestra respeto por otras culturas. Por ejemplo, la conmemoración del Eid en la Casa Blanca en 1996 fue una poderosa señal de respeto hacia los millones de musulmanes que viven en Estados Unidos. Sin embargo, el apoyo a la religión genera controversia en los estados laicos. Tal como se muestra en el capítulo 3, el secularismo no necesariamente significa que el Estado se desentienda en forma absoluta de la religión, ya que puede respaldar las actividades religiosas sin favorecer a una religión por sobre otra (como al apoyar a todas las escuelas religiosas). No obstante, las religiones que profesan los inmigrantes no siempre reciben el mismo tratamiento que la religión de la mayoría de la población.

Las prácticas tradicionales o religiosas que, según se piensa, contradicen los valores nacionales o los derechos humanos constituyen uno de los temas que más dividen a la población en relación al “nosotros” y al “no nosotros”. El reconocimiento cultural no es simplemente defender la tradición, sino promover la libertad cultural y el desarrollo humano. Por este motivo, incluso las propias comunidades inmigrantes deben cuestionar aquellos “valores tradicionales” que se contradicen con valores nacionales fundamentales o con los derechos humanos.

*Abordar la inclusión socioeconómica.* Los 175 millones de personas que viven fuera de su país de origen son un grupo muy diverso. Desde profesionales altamente calificados hasta jóvenes y jovencitas que pasan de contrabando por las fronteras para laborar en condiciones de máxima explotación; el grupo también incluye a personas que se radicaron en un país hace décadas u otros que llegaron recién ayer. Y las filas de “comunidades de inmigrantes” que se movilizan políticamente van mucho más allá de los 175 millones e incluye a los familiares e incluso a los amigos de los propios inmigrantes.

Aunque no todos los inmigrantes sufren de exclusión socioeconómica, ésta adopta una diversidad de formas entre aquellos que sí son excluidos. El principal escollo es que en muchos países el problema de la pobreza de estos grupos divide a la sociedad y se traduce en el surgimiento de movimientos contrarios a la inmigración o acusaciones de que los inmigran-

RECUADRO 5.9

### **De qué manera promueve Berlín el respeto por la diferencia cultural**

Berlín se ha ganado cierta reputación en Alemania como pionera en promover la integración de los inmigrantes. Fue el primero de los estados federales en crear una oficina para abordar los obstáculos que enfrentaban las personas a la hora de integrarse. En 1981 y bajo el lema “Miteinander leben” (vivir unos con otros), la Oficina del Comisionado del Senado de Berlín para la Inmigración y la Integración estableció una campaña para la tolerancia, el respeto por los demás y la comprensión, la cual lleva a cabo actividades de extensión en los vecindarios con un alto porcentaje de inmigrantes y cruzadas de información pública que describen los principios básicos de la política. La oficina también proporciona asesoría y consultoría legal en 12 lenguas, por medio de las cuales se ayuda a los inmigrantes a encontrar trabajo y encarar la discriminación. En conjunto con organizaciones no gubernamentales, la oficina organiza jornadas regulares de capacitación para la policía sobre las relaciones con los inmigrantes y realiza encuestas anuales sobre las actitudes de los

habitantes del país frente a los inmigrantes.

La Oficina del Comisionado realiza actividades de formación de capacidades entre las organizaciones de inmigrantes, ayuda a los expatriados a organizarse en grupos de autoayuda y es la principal fuente de información para las personas que buscan apoyo en materias relacionadas con la integración. La mitad de su presupuesto anual, que asciende a €6.5 millones, se destina al financiamiento de las organizaciones y grupos de inmigrantes.

Además, la Oficina del Comisionado ha centrado la atención de los medios de prensa y del público en general en el tema de la integración y ha abierto un canal de comunicación directo entre los expatriados y el gobierno. También ha concentrado su accionar en actividades orientadas tanto a las poblaciones de inmigrantes como a los alemanes étnicos, con lo que ha demostrado que la integración es un proceso bidireccional. El ejemplo de Berlín ha sido replicado en muchos otros estados federales.

Fuente: OIM, 2003c; Unión Europea, 2004; Unabhängige Kommission ‘Zuwanderung nach Deutschland’, 2001.

tes no desean o no son capaces de convertirse en miembros productivos de la sociedad y de que viven juntos en verdaderos ghettos sin deseos de integrarse con el resto de la sociedad. Por lo tanto, el apoyo estatal para encarar la exclusión socioeconómica es un aspecto crucial para lograr armonía social.

El primer paso es la educación y la lengua. Muchos países disponen de programas activos de integración que ofrecen instrucción en el idioma oficial del país, pero un asunto más controvertido es el uso de la lengua materna de los inmigrantes en escuelas y en la comunicación oficial. No existe una fórmula única que sirva para todas las situaciones, pero las objeciones que se hacen al uso de las distintas lenguas maternas con frecuencia son más ideológicas que pragmáticas. Por lo general, si la gente entiende mejor, puede aprender más, respetará las leyes y participará más plenamente en la vida de la comunidad. Aprender el idioma de un Estado es fundamental, pero lograr una buena competencia tomará tiempo.

Otro tema polémico es la protección por medio del sistema de asistencia social para los no ciudadanos, inclusive los residentes indocumentados. El temor—difícil de confirmar o refutar—es que la protección social estimule la llegada de más personas, quienes a su vez se tornan dependientes del Estado. Sin embargo, la realidad es que la protección social que se ofrece evita consecuencias sociales peores, sin mencionar que el Estado tiene la obligación de proteger y promover los derechos humanos de todos los ciudadanos sin distinción.

*Abordar la exclusión de la participación cívica y de los derechos ciudadanos.* Muchos inmigrantes no son ciudadanos, motivo por el cual quedan marginados de la serie de deberes y derechos que los estados y sus ciudadanos tienen para con el otro. Sin estos derechos, los inmigrantes carecen de acceso a empleos y servicios que podrían convertirlos en miembros plenos de la sociedad. También carecen de protección contra los abusos. La naturalización parece ser la respuesta obvia, pero la mayoría de los estados están comenzando a replantear sus políticas en vista de los crecientes flujos, los movimientos transitorios y circulares y las múltiples identidades transnacionales.

Un paso crucial, tan decisivo como reconocer la doble nacionalidad, es otorgar a los no ciudadanos los derechos cívicos que tradicionalmente se asocian con la ciudadanía. Muchos países, entre ellos Dinamarca, los Países Bajos, Noruega y Suecia, han extendido el derecho a voto a los no ciudadanos en las elecciones locales; en otros, como Bélgica, es probable que ello suceda pronto. Alrededor de 30 países reconocen la doble nacionalidad, pero también persisten tendencias contradictorias en materia de restricciones para acceder a la residencia permanente,

la naturalización y la ciudadanía y los servicios sociales. A modo de ejemplo, California acaba de prohibir que los inmigrantes sin residencia legal obtengan licencia de conducir, un paso que de hecho los margina de muchos trabajos y de otras actividades esenciales en la vida diaria.

En este mundo interdependiente a nivel global, el tema de la ciudadanía para los residentes originales y los inmigrantes debe enfrentarse de manera innovadora e incorporar los principios fundamentales de los derechos humanos, de manera tal de lograr una estrategia multicultural que promueva el desarrollo humano, una estrategia que beneficie a todos.

\* \* \*

Tanto los estados como las comunidades, las instituciones y los individuos, todos deben elegir:

- ¿Deben los estados pretender imponer una identidad nacional homogénea e inmutable? ¿O deberían festejar la diversidad y ayudar a propiciar sociedades sincréticas y en evolución?
- ¿Deben las comunidades proteger la tradición incluso si ésta acota las opciones y las libertades? ¿O deberían usar su saber y recursos comunes para realizar intercambios y beneficiarse mutuamente?
- ¿Deben las instituciones internacionales insistir en aplicar reglas fieles a tradiciones culturales y legales específicas? ¿O deberían reconocer, respetar y promover los productos y recursos de otras culturas y así fortalecer la legitimidad de las instituciones?
- ¿Deben los individuos limitarse a una única identidad? ¿O deberían reconocerse como parte de una humanidad interrelacionada?

La democracia y el crecimiento equitativo son condiciones importantes para promover la inclusión cultural, pero no son suficientes. También se requieren políticas multiculturales que reconozcan las diferencias, defiendan la diversidad y atenúen las asimetrías del poder para lograr tal inclusión. Si desean formar parte de una sociedad diversa, los individuos deben descartar las identidades rígidas. Por su parte, las instituciones internacionales deben respetar otras tradiciones culturales y crear condiciones propicias para el desarrollo de los recursos culturales locales. Es necesario aumentar el poder de los países pobres y marginados en las negociaciones que atañen su cultura y sus derechos y compensarlos con justicia por el uso de sus recursos. Sólo en estas circunstancias evolucionarán las identidades múltiples y complementarias allende todas las fronteras nacionales. Sólo entonces la identidad y la libertad prosperarán en un mundo culturalmente diverso.

*Un paso crucial, tan decisivo como reconocer la doble nacionalidad, es otorgar a los no ciudadanos los derechos cívicos que tradicionalmente se asocian con la ciudadanía*

