

Hacia una política cultural con enfoque de derechos humanos

Enrique Noel M.

ennoel@gmail.com

Universidad Santa María La Antigua

Eje Temático

Administración y Políticas Públicas

Trabajo preparado para su presentación en el X Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, de la Asociación Latinoamericana de Ciencias Políticas (ALACIP), en coordinación con la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (AMECIP), organizado en colaboración con el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), los días 31 de julio, 1, 2 y 3 de agosto de 2019.

Resumen

La intervención del Estado en materia cultural se concreta a través de políticas culturales que tienen como objetivo “orientar el desarrollo simbólico, satisfacer las necesidades culturales de la población y obtener consenso para un tipo de orden o de transformación social”.

Los derechos culturales constituyen una categoría de los derechos humanos que adolece de un desarrollo jurídico y teórico lento e incompleto. No obstante, la vitalidad de lo cultural en las disputas sociales de América latina determina la relevancia que tiene la definición y protección de los derechos culturales para la democracia y la consolidación de ciudadanías integrales.

Estado, cultura y democracia. Una introducción conceptual

El reconocimiento y garantía de los derechos culturales pone en tensión tres conceptos fundamentales de la teoría política contemporánea: Estado, cultura y democracia.

Ello es así ya que la protección y promoción de los derechos humanos –noción que abarca a los derechos culturales- exige, según las diferentes categorías de derechos, modalidades específicas de acción, limitación o abstención por parte del Estado, las cuales a su vez definirán cuán democrático es el Estado en cuestión.

Para Guillermo O'Donnell (2008) el Estado es un conjunto de instituciones y de relaciones sociales, legalmente establecidas, que ejercen control sobre el territorio y los habitantes que este ha delimitado geográficamente (p.1). El control político es inherente a la forma estatal con independencia de la modalidad que asuma el ejercicio del poder en distintas etapas históricas.

Según esta definición, el Estado incluye al menos cuatro dimensiones, las cuales desempeñan un rol determinante en la concepción y contenido de las políticas y los derechos culturales:

a) Conjunto de burocracias: El Estado está conformado por una multiplicidad de organizaciones complejas, ordenadas jerárquicamente, a las cuales las normas jurídicas le asignan la responsabilidad de garantizar un aspecto particular del bien común. Esta dimensión genera el interés por determinar qué institución o instituciones atienden los asuntos relacionados con la cultura y con los derechos culturales. Se trata de un cuestionamiento que no es redundante en la medida que la amplitud del concepto cultura y de los derechos culturales deben ser garantizados mediante coordinaciones interinstitucionales y políticas transversales que exceden la responsabilidad de la institucionalidad cultural específica (ministerios, secretarías, institutos o consejos de cultura).

b) Sistema legal: El Estado se caracteriza por construir un conjunto estructurado de reglas que penetran y co-determinan numerosas relaciones sociales. Se hace necesario

analizar cómo las normas jurídicas del Estado inciden en las relaciones y conflictos culturales, cómo construyen las conductas culturales deseadas, y de qué manera configuran derechos y deberes en materia cultural.

c) Foco de identidad colectiva: El Estado elabora idealmente un “nosotros”, una identidad colectiva que pretende trascender los conflictos sociales. Esta dimensión es la más polémica para el interés de este trabajo: por un lado, la construcción igualitaria del discurso oficial oculta la realidad social caracterizada por asimetrías y conflictos sociales; en otro sentido, la construcción de las características del colectivo nacional es selectiva y reconoce privilegiadamente como rasgos de esa identidad los componentes de los grupos dominantes y privilegiados.

Esta doble invisibilización, no obstante es un indicativo de la articulación de las distintas formas de discriminación y exclusión que operan en las sociedades contemporáneas. Así mismo, nos sugiere que las políticas culturales y la garantía de los derechos culturales tienen que tomar en cuenta las distintas asimetrías que refuerzan y se alimentan de las desigualdades culturales.

d) Filtro: El Estado regula la apertura o cierre de los espacios que definen entre el “adentro” y el “afuera” de su territorio, que facilitan o dificultan la circulación de personas y mercancías. En un mundo tensionado por la globalización y por los particularismos, los estados interactúan con sociedades caracterizadas por abarcar identidades flexibles, en constante mutación, pero también resistencias culturales legítimas y atrincheramientos esencialistas de carácter reaccionario (p. 1-2).

Sobre el concepto de cultura, Marilena Chaui (2008) comenta que a partir de la segunda mitad del siglo XX, confrontando concepciones etnocéntricas, los antropólogos adoptan una concepción extendida de cultura, que la entiende como “producción y creación del lenguaje, de la religión, de la sexualidad, de los instrumentos y de las formas del trabajo, etc. La cultura pasa a ser comprendida como el campo en el cual los sujetos humanos elaboran símbolos y signos, instituyen las prácticas y los valores, definen para sí mismos

lo posible y lo imposible, el sentido de la línea de tiempo, las diferencias al interior del espacio, valores como lo verdadero y lo falso, lo bello y lo feo, lo justa y lo injusto, instauran la idea de ley, y, por lo tanto, de lo permitido y de lo prohibido, determinan el sentido de la vida y de la muerte y de las relaciones entre lo sagrado y lo profano” (p.1).

Desde luego, una concepción tan amplia de cultura hacía difícil asumir una acción integral del Estado en materia de políticas y derechos culturales. Es así que durante décadas los Estados redujeron la cultura a alguna o varias de estas dimensiones, según las circunstancias históricas y los intereses políticos: las bellas artes, el patrimonio monumental y el folclore.

No será hasta 1982 cuando la Declaración de México sobre las políticas culturales defina cultura como: “el conjunto de los rasgos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o un grupo social. Ella engloba, además de las artes y las letras, los modos de vida, los derechos fundamentales al ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias” (p.1).

A partir de este momento se posiciona la idea de que, en materia cultural, los Estados tienen un compromiso que abarca una amplia gama de temas, que incluso están estrechamente vinculados con sus responsabilidades tradicionales. La cultura debe ser concebida también –y sobre todo- como uno de los derechos que garantiza un régimen democrático.

Trabajando las relaciones entre Estado y democracia O’ Donnell distingue entre un Estado que contiene un régimen democrático y un Estado democrático. El primer tipo refiere a un Estado que reconoce y protege los derechos y libertades propios del régimen democrático (elecciones competitivas; libertades políticas como las de asociación, expresión, movimiento y disponibilidad de información no monopolizada). En Esta modalidad estatal se construye ciudadanía política, aunque pueden subsistir espacios de autoritarismo (p. 3)

El Estado democrático se caracteriza por promover y garantizar otros componentes de la ciudadanía, como el social y el cultural, respaldando los derechos emergentes que respaldan y fortalecen esas ciudadanías.

Para Chauí, la democracia se caracteriza por instituir derechos: ampliando los derechos existentes y creando nuevos derechos (p.5). En tal sentido, el reconocimiento de los derechos culturales, la democratización del Estado y el fortalecimiento de la ciudadanía son procesos que se fortalecen mutuamente. Democracia en el siglo XXI significa crear ciudadanía cultural; el ejercicio de los derechos culturales necesita el reconocimiento y promoción del Estado; la ciudadanía no está completa si se desconocen los derechos culturales.

Cultura, políticas públicas y políticas culturales

La intervención del Estado en materia cultural, se concreta a través de políticas culturales: un conjunto de acciones que tienen como objetivo “orientar el desarrollo simbólico, satisfacer las necesidades culturales de la población y obtener consenso para un tipo de orden o de transformación social” (García Canclini como se citó en Raggio, 2013).

Las políticas culturales, como parte de las políticas públicas, constituyen un terreno de disputa política y simbólica: en principio las instituciones estatales expresan los intereses de los grupos con poder (bien sea económico, político o cultural), pero también son permeables a reconocer de manera parcial intereses subalternos cuando el resultado de las luchas sociales así lo exigen.

Cada clase, grupo o sector social problematiza algún aspecto de la realidad social según sus necesidades e intereses, presenta sus demandas en la esfera pública intentando legitimarlas. De ser exitosa la presión social, el Estado responde articulando políticas públicas sobre el tema en cuestión y reconociendo derechos. (Raggio p. 4-5).

George Yúdice y Toby Miller (2004) demuestran que, históricamente, la relación entre cultura y política se ha dado en dos direcciones:

Desde lo estético, la cultura se relaciona con la producción estética por parte de individuos creativos y con el gusto –es decir, los criterios para apreciar los productos culturales-. Durante muchas décadas los estados, incluyendo a los de la región latinoamericana, dedicaron sus intervenciones a promover la “alta” cultura. Las políticas culturales así entendidas no resolvieron las diferencias de acceso cultural generadas por las diferencias socioeconómicas, y cuando intentaban mitigar estas desigualdades las acciones estatales se buscaban “llevar” cultura al pueblo, por definición ignorante.

La otra dimensión es la antropológica, desde la cual la cultura abarca los modos de ser, incluyendo las costumbres, interacciones sociales, lengua, ritos y creencias. Como se ha anotado, cuando el Estado ha construido el “relato nacional” lo ha hecho de manera excluyente, de manera que no todos los “modos de ser” han obtenido el mismo reconocimiento y protección institucional.

Aunque el cuadro presentado es esquemático, nos ayuda a comprender los grandes campos de acción de las políticas culturales y sirve de carta de navegación para perfilar el catálogo de derechos culturales que debe sancionar un Estado democrático: la dimensión estética hoy no se reduce a las llamadas bellas artes sino que comprende todas las formas de producción que la cultura occidental concibió como formas menores o prohibió de plano: artesanía, carnavales, rituales, juegos y deportes tradicionales, arte callejero, bailes y danzas, performances, arte urbano, etc. Las políticas y los derechos culturales deben extender la libertad de expresión y creación a todas las manifestaciones de la diversidad humana. En este sentido, podemos señalar que la dimensión estética se “antropologiza”.

En cuanto a la dimensión antropológica, esta reconoce que el Estado “nacional”, contiene dentro de sí diversas modalidades de ser, creer y vivir, las cuales deben convivir mediante el reconocimiento y respeto mutuo. Sin embargo, también debe asumirse que

los grupos y comunidades no son homogéneos y contienen diversidades y conflictos. Los derechos culturales suponen el derecho de decidir la pertenencia a uno o varios grupos o comunidades culturales. En tal sentido, la dimensión antropológica se democratiza.

Víctor Vich (2014) identifica algunas características que deben cumplir las políticas culturales que promuevan la democracia y el desarrollo humano, y que son relevantes para la conceptualización y concreción de los derechos culturales.

La finalidad de las políticas culturales es desnaturalizar lo naturalizado (p. 17-18): Deben revelar cuáles son los discursos y las normas sociales que constituyen el orden simbólico bajo el cual nos hemos socializado, y que producen determinados tipos de exclusión social. Con ello se pretende deconstruir y deslegitimar los patrones de poder y construir relaciones sociales simétricas. Así, como parte de las políticas culturales se debe promover, además de la protección contra la discriminación, el derecho de expresar, promover y defender discursos y prácticas incluyentes, y el derecho a ser formado en un sistema intercultural y no discriminatorio.

Las políticas culturales, además, deben considerar como elemento central la heterogeneidad y la diferencia (p.35): Se trata de visibilizar a los grupos, clases y prácticas que han sido subalternizadas. Es importante que se develen y cuestionen los mecanismos mediante los cuales las diferencias han producido desigualdad y jerarquía. Para el discurso de los derechos culturales no debe bastar un reconocimiento de la diversidad, sino que desde esa diversidad se pueda acceder a la misma dignidad humana de la que gozan los sectores hegemónicos.

Una de las tareas más complejas de las políticas culturales consiste en “desculturizar” la cultura (p. 85): Posicionar a la cultura como un agente de transformación social, revelando las dimensiones culturales de temas y problemas que pertenecen a otras esferas y que no suelen ser concebidas como perteneciente al ámbito de la cultura.

Para los derechos culturales, esto significa comprender cómo su reconocimiento y garantía puede ser útil para ejercer con mayor amplitud las otras categorías de derechos humanos, particularmente los económicos y sociales.

Derechos humanos y derechos culturales

Los derechos culturales tienen un estatus paradójico (Noel, 2015; Uprinsky y Sánchez Duque, 2011). Por un lado, adolecen de debilidades conceptuales, jurídicas e institucionales su formulación es insuficiente y, en algunos casos, poco clara; su reconocimiento jurídico –generalmente a nivel constitucional- se presenta como una declaración de principios desprovista de garantías que los hagan efectivos; y, como consecuencia de lo anterior, los Estados no suelen contar con instituciones que los promuevan y protejan.

Así mismo, los instrumentos internacionales los contemplan de manera insuficiente: La Declaración Universal de Derechos Humanos refiere someramente al derecho de todo individuo a participar en la vida cultural y al derecho a beneficiarse de los progresos técnicos y científicos generados en la sociedad; el Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales agrega el derecho a la educación y las libertades lingüísticas reconocidas a las personas pertenecientes a las minorías étnicas (Arroyo, 2006).

Si los comparamos con las otras categorías de derechos se puede comprender mejor las causas de su fragilidad: Los derechos civiles y políticos corresponden, al menos en su origen, a las necesidades de libertad económica y limitación del poder del estado por parte de la burguesía. Son estos los que tienen un mayor desarrollo jurídico, porque cuentan con una acumulación teórica y práctica de siglos. Desde luego, como campo de lucha, los grupos subalternos presionaron para que estos derechos y libertades los alcanzaran, y hoy son parte de las conquistas de la humanidad.

Sin embargo, es importante recordar que estos derechos también han sido obtenidos a través de luchas sociales intensas, algunas de las cuales desembocaron en procesos

revolucionarios. Una vez más, los derechos humanos constituyen una arena relevante para la disputa social y que define el contenido más o menos democrático del Estado.

Además cabe anotar que los derechos sociales de los trabajadores no siempre se hacen efectivos, esta categoría jurídica sufre los vaivenes de las transformaciones del Estado capitalista. Y en cuanto a los derechos civiles y políticos como la libertad de expresión, las posibilidades de acceder a cargos públicos o la libertad de expresión, su ejercicio efectivo es proporcional al lugar que se ocupa en la estructura de clases, étnica y de género, de la sociedad.

En cambio, el reconocimiento de los derechos culturales no está motivado por ninguna razón económica y a diferencia de los derechos individuales y sociales, el sujeto histórico en la reivindicación de estos derechos no aparece unificado ni plenamente identificado.

Este subdesarrollo jurídico de los derechos culturales contrasta notablemente con el terreno concreto de las luchas políticas y sociales, donde las disputas simbólicas han alcanzado un notable protagonismo. En América latina, la cuestión cultural siempre ha estado presente, pero ha recibido mayor atención pública a partir de las demandas de los pueblos originarios, desde las demandas del Ejército Zapatista de Liberación Nacional hasta las reivindicaciones de los mapuches, incluyendo a los cocaleros bolivianos o a la CONAIE en Ecuador (Noel, 2015).

Pero las disputas por los derechos culturales no se reducen a la dimensión étnica. Además de estos temas, que pertenecen al núcleo histórico de lo cultural en la región, existen otros escenarios de debate ideológico y de demandas que pueden leerse desde la perspectiva cultural. Así, la luchas contra la discriminación racial y la violencia de género, las demandas de reconocimiento del matrimonio igualitario y la adopción homoparental, las exigencias de educación en derechos sexuales y reproductivos, las propuestas de tipificación y sanción penal de prácticas homofóbicas, y la despenalización del uso recreativo del cannabis, entre otros, son demandas que tiene como blanco –

consciente o inconscientemente- no sólo al Estado o al sistema económico sino también –y sobre todo- a patrones culturales impuestos a lo largo de años, décadas y siglos.

Aunque no siempre los actores colectivos articulan sus demandas utilizando explícitamente la expresión derechos culturales, la movilización social constituye el laboratorio dónde se están formulando intuitivamente –como necesidades que tienen que satisfacerse- el catálogo de derechos culturales que deberán reconocerse y garantizarse jurídica e institucionalmente en una sociedad democrática e incluyente.

Desde esta construcción social colectiva, lentamente los derechos culturales se van articulando con los derechos individuales y sociales, presentándose como derechos habilitantes, es decir derechos cuyo reconocimiento y garantía permite el ejercicio efectivo de los demás derechos humanos.

La estrecha relación entre cultura y derechos humanos es puesta de manifiesto por Boaventura de Sousa Santos (2012) quien, aunque no utiliza la categoría derechos culturales, plantea la necesidad de una reconstrucción intercultural de los derechos humanos: “La política de derechos humanos es una política cultural. Tanto que incluso podemos pensar que los derechos humanos simbolizan el retorno de lo cultural e incluso de lo religioso a finales del siglo XX y a comienzos del siglo XXI (p.151).

Santos defiende una epistemología cosmopolita del Derecho que permita pensar los derechos humanos como una crítica multicultural a la concepción individualista, que reconozca las múltiples posibilidades de entender el mundo y de vivir en él.

Ante un sujeto plural y no unificado es útil el concepto de hermenéutica diatópica planteado por el sociólogo portugués. Aunque el la concibe como un diálogo entre distintas culturas que se reconocen éticamente incompletas y por ello asumen la necesidad del diálogo, podemos utilizarlo como instrumento para promover el diálogo creativo entre los distintos actores colectivos sujetos a las diversas modalidades de opresión.

Los derechos culturales en el siglo XXI

A pesar de las ambigüedades y deficiencias descritas, a inicios del siglo XXI se ha iniciado un desarrollo teórico más consistente de los derechos culturales, aunque el proceso marche con relativa lentitud.

En el año 2007 el Grupo de Friburgo emitió la Declaración de Derechos Culturales, primer documento internacional que agrupa y sistematiza esta categoría de derechos, mencionada en otros instrumentos de UNESCO (Grupo de Friburgo, 2017).

El año 2009 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas emitió la Observación General número 21, referente al Art. 15.1a. del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, que habla del “Derecho de toda persona a Participar en la Vida Cultural”. Este documento pretende concretar el significado de ese artículo. Dentro de los aspectos más importantes del documento tenemos:

- a) Los derechos culturales son parte integrante de los derechos humanos y, al igual que los demás, son universales, indivisibles e interdependientes.
- b) La garantía del derecho a participar en la vida cultural puede exigir tanto que los estados se abstengan de intervenir en el ejercicio de las prácticas culturales, como que tome medidas que aseguren de las condiciones para participar en la vida cultural.
- c) Los derechos culturales pueden ejercerse de manera individual, en asociación con otras, o dentro de una comunidad o un grupo.
- d) El derecho a participar o a tomar parte en la vida cultural tiene como componentes principales relacionados entre sí, la participación en la vida cultural, el acceso a la vida cultural, y la contribución a la vida cultural.
- e) Se dará protección especial a mujeres, niños, personas mayores, personas con discapacidad, minorías, migrantes, pueblos indígenas y personas que viven en la pobreza (Unesco, 2010).

También en 2009 se estableció el Mandato para Experta Independiente en el ámbito de los Derechos Culturales, y se nombró a Farida Shaheed como Experta Independiente

del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas para los Derechos Culturales, con el objetivo de examinar los medios de superar los obstáculos actuales a la promoción y protección de los derechos culturales.

En 2010 Shaheed presentó un informe, del cual destaco los siguientes elementos:

a) Los derechos culturales forman parte integrante de los derechos culturales y son instrumentos esenciales del desarrollo, la paz y la erradicación de la pobreza, la consolidación de la cohesión social, y el respeto de la comprensión recíproca entre individuos y grupos, en toda su diversidad.

b) Toda persona debe tener la posibilidad de expresarse, crear y difundir sus obras en la lengua que desee y en particular en su lengua materna; toda persona tiene derecho a una educación y una formación de calidad que respeten plenamente su identidad cultural.

c) Los derechos culturales están estrechamente interrelacionados con otros derechos humanos, de manera que en ocasiones es difícil trazar una línea entre ellos.

d) Para hacer efectiva la igualdad es necesario tratar a las personas de manera diferente según sus diferentes circunstancias.

e) El derecho de todas las personas al descanso y el ocio como derecho cultural.

f) El derecho a participar o a no participar en la vida cultural de determinadas comunidades. (Unesco, 2010).

Esta apretada síntesis, por razones de espacio, no da cuenta detallada del contenido de los derechos culturales reconocidos internacionalmente. Adicionalmente la propia realidad social va dando cuenta de nuevas demandas culturales que pueden traducirse en derechos y no están reconocidos en estos documentos.

Los derechos culturales como política cultural. A manera de conclusión

Los derechos culturales pueden concebirse como eje central de las políticas culturales de un Estado democrático. Su ejercicio efectivo exige no solo la consagración legal sino una serie de mecanismos habilitantes que implican al Estado como agente interviniente.

Esto implica un riesgo que no debe dejarse de lado: esta categoría de derechos depende en mayor medida del diseño, formulación, ejecución, implementación y evaluación de políticas públicas, a diferencia de los derechos civiles y políticos que por sus características intrínsecas pueden ser defendidos en casos de vulneración ante instancias judiciales. No obstante, hay casos de justiciabilidad de los derechos culturales, la Corte Constitucional de Colombia, en el análisis comparado, representa el principal modelo a tomar en cuenta. Cabe anotar, empero, que la mayoría de los casos relacionados con derechos culturales están vinculados con la variable étnica que, como se ha señalado, representa el núcleo originario de estos derechos, pero no agota su multidimensionalidad.

Entonces, los caminos para avanzar hacia el reconocimiento y garantía de los derechos humanos nos sitúan en un escenario ambiguo y paradójico: vincular los derechos culturales exclusivamente a la formulación de políticas públicas puede significar la permanente suspensión de su eficacia judicial; mientras que obsesionarse con discutir la judicialización de ellos, llevaría a descuidar el único instrumento mediante el cual se pueden concretar tales derechos: las políticas públicas.

La discusión sobre la formulación de políticas culturales con enfoque de derechos humanos deberá articularse con –y no obstaculizar- los esfuerzos de la teoría jurídica y el pensamiento judicial para lograr la garantía integral de los derechos culturales.

Bibliografía

Arroyo Yáñez, L. M. (2006), Los derechos culturales como derechos en desarrollo: una aproximación. *Nuevas Políticas Públicas: Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, (2), 262-283. Recuperado de http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/anuario/articulos/descargas/02_NOT_02_arroyo.pdf

Caetano, G. (2003), Políticas culturales y desarrollo social. Algunas notas para revisar conceptos, *Pensar Iberoamérica. Revista de cultura*, (4), Recuperado de <http://www.oei.es/pensariberoamerica/ric04a01.htm#>

Chauí, M. (2008), Cultura y democracia, *Cuadernos de pensamiento crítico latinoamericano*, (8), s/p.

De Sousa Santos, B., (2012), *Derecho y emancipación*. Quito, Ecuador: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional.

Duque (Ed.), *Derechos culturales en la ciudad*, (pp.27-60). Bogotá, Colombia: Alcaldía Mayor de Bogotá.

Noel M., E. (2015), Los derechos culturales como proyecto emancipatorio. En XXX Congreso ALAS.

O' Donnell, G. (2008), Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras, *Reforma y democracia*, (42), 1-14.

Raggio, L. (2013), Los derechos culturales en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Una contienda simbólica en pleno desarrollo, *Cuadernos de Antropología de Luján*, (10), 277-297.

Unesco. (1982). Declaración de México sobre las políticas culturales. Capturado en http://portal.unesco.org/culture/es/files/35197/11919413801mexico_sp.pdf/mexico_sp.pdf

Unesco. (2010), Derechos culturales. Documentos básicos de Naciones Unidas. Bilbao, España: Unesco, Etxea.

Uprinmy, R. y Sánchez Duque L.M. (2011), Los derechos culturales: entre el protagonismo político y el subdesarrollo jurídico. En R. Uprinmy Yépez y L.M. Sánchez

Vich, V. (2014), Desculturizar la cultura. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.

Yúdice, G. y Miller, T (2004), Política cultural. Barcelona, España: Gedisa.