**ESTUDIO DE CASO 37**

La participación de la sociedad civil en la elaboración de políticas: La experiencia de la Fundación para la Diversidad Cultural de Uganda

#### **Cuadro de situación**

Uganda es un país de una gran diversidad cultural: tiene 38 millones de habitantes y 65 grupos étnicos. En su Constitución se reconoce esta diversidad y se considera que el patrimonio cultural constituye un aspecto importante del desarrollo social y la identidad de los ugandeses; asimismo, se destaca la necesidad de preservar y promover dicho patrimonio mediante instituciones culturales elegidas por las comunidades pertinentes. Además, el Gobierno de Uganda ha ratificado instrumentos internacionales conexos, entre los que cuentan la Convención de la UNESCO de 2003 y, más recientemente, la de 2005.

La política sobre cultura nacional (2006) desarrolla el concepto de patrimonio cultural, en el que se distingue entre recursos patrimoniales materiales e inmateriales. Se destaca la necesidad de preservar y promover el patrimonio cultural y se encomienda dicha tarea a dos departamentos de dos ministerios distintos. Así, el patrimonio cultural inmaterial se encuentra bajo la competencia del Departamento de Cultura y Asuntos Familiares, perteneciente al Ministerio de Igualdad de Género, Trabajo y Desarrollo Social; mientras que el patrimonio cultural material se encuentra bajo la competencia del Departamento de Museos y Monumentos, del Ministerio de Turismo, Flora y Fauna Silvestres, y Antigüedades.

No existen políticas, estructuras, partidas presupuestarias o programas específicos para el fomento del PCI, sino atribuciones generales para los dos departamentos responsables del patrimonio cultural. Los fondos de ambos departamentos combinados representan menos del 0,003% del presupuesto nacional. Además, ambos departamentos tienen prioridades e intereses opuestos con relación al turismo y a las industrias e instituciones culturales. La falta de un ministerio de cultura centralizado dificulta la coordinación y a veces provoca controversias sobre a qué departamento incumben determinados aspectos del patrimonio.

En ocasiones, las autoridades convocan a un grupo de representantes de las comunidades y la sociedad civil para que participen en la formulación o la revisión de las políticas nacionales y los planes de desarrollo. En estas consultas, generalmente se trabaja sobre la base de un documento preliminar redactado por funcionarios de los ministerios o elaborado a partir de un estudio preparado por especialistas externos. La decisión de convocar a representantes de las comunidades y la sociedad civil puede obedecer a la confianza y seguridad que estos inspiran en las diversas partes interesadas; a su posición o su credibilidad en materia de capacidad institucional; o al prestigio alcanzado por haber ejercido sus actividades demostrando su aprecio por la cultura y el respeto al prójimo.

Así pues, suele ser el Estado —por medio del ministerio correspondiente— quien invita a las organizaciones de la sociedad civil a participar en la elaboración de las políticas. En este breve informe, se presenta la experiencia de la Fundación para la Diversidad Cultural de Uganda en la elaboración de políticas nacionales; se analiza la manera en que la Fundación promovió la participación de las comunidades en este ámbito; y se exponen algunas enseñanzas y conclusiones.

La Fundación para la Diversidad Cultural de Uganda (CCFU, por sus siglas en inglés) es una organización no gubernamental sin fines de lucro establecida en 2006 que se dedica a promover el reconocimiento de la cultura como un factor vital para el desarrollo humano, atendiendo a la diversidad e identidad nacional de Uganda. La CCFU se basa en la convicción de que la cultura ocupa un lugar central en el desarrollo sostenible y de que, explotando los aspectos positivos de la cultura, se puede generar un cambio profundo en la realidad económica y social. El enfoque de la “cultura del desarrollo” adoptado por la CCFU es relativamente nuevo en Uganda, por lo que la CCFU encontró escasos puntos de referencia y experiencias previas que le permitieran extraer enseñanzas, y consiguió poco apoyo financiero en las etapas iniciales.

No obstante, durante los últimos nueve años, ha aumentado el interés por el patrimonio cultural en los planos nacional e internacional, así como el apoyo recibido, en especial cuando el patrimonio cultural está vinculado con el desarrollo sostenible. Como resultado, el sector de la cultura en Uganda ha experimentado un crecimiento generalizado y goza de mayor visibilidad.

#### **Preparación y capacidad institucionales**

La seriedad y la credibilidad son cualidades importantes para las organizaciones que participan en los procesos de formulación y revisión de políticas. La CCFU comenzó a fortalecer sus competencias internas realizando trabajos de investigación, documentando la incidencia que la cultura tenía en el desarrollo y estudiando el contexto cultural local. La labor que la Fundación realizaba en materia de educación sobre patrimonio y derechos culturales, y el apoyo que brindaba a los museos comunitarios, le permitieron adquirir experiencia y establecer una red de colaboradores en el ámbito de la promoción del patrimonio. Además, la CCFU supo aumentar a través de los años un colectivo crítico de personas que defienden el patrimonio y que funciona como un foro de consulta para la Fundación, y cuyos integrantes abogan por diversas causas relacionadas con el patrimonio. La participación de estas personas ha aumentado la credibilidad de la CCFU, ha inspirado mayor confianza en las comunidades y las autoridades gubernamentales, y ha permitido que la Fundación fuera percibida como un asociado apropiado para las deliberaciones sobre políticas.

En el plano institucional, la CCFU ha adoptado medidas con fines precisos para mantenerse informada y recibir asesoramiento en materia de políticas por parte de instituciones creíbles. Su Junta Directiva está compuesta por siete miembros: un representante de la Comisión Nacional de la UNESCO, un representante del ministerio correspondiente, un representante de una universidad prestigiosa, uno de una institución cultural y uno de una organización de la sociedad civil. En el plano internacional, la CCFU está acreditada como ONG de conformidad con la Convención del Patrimonio Inmaterial y es miembro de otras dos organizaciones en el ámbito del patrimonio internacional. Gracias a esta posición, el personal de la CCFU puede estar al corriente de la situación y la aplicación de las políticas relativas al patrimonio en los planos nacional e internacional. Asimismo, el trabajo que realiza “sobre el terreno” en asociación con organizaciones comunitarias y departamentos gubernamentales a nivel de distrito le ha permitido conocer diversas experiencias comunitarias relacionadas con la promoción del PCI.

En los enfoques y las estrategias de la Fundación, se refleja el respeto por la cultura y los depositarios del conocimiento, y se entiende que la cultura es una entidad dinámica que requiere revisiones periódicas y objetivas. Esto es especialmente importante porque la CCFU entiende que ha de desempeñar una función catalizadora, facilitando espacios de reflexión y aprendizaje para las diversas partes interesadas en todos los planos, brindando apoyo técnico, fortaleciendo las capacidades y generando vínculos entre las comunidades y las instituciones de apoyo. Además, mediante la divulgación de material pertinente, la CCFU vela por que las personas de las comunidades con las que trabaja tengan acceso a información adecuada y cuenten con las herramientas necesarias para poder promover las políticas por cuenta propia.

Como resultado, la CCFU ha sido invitada a participar en diversos procesos de formulación y revisión de políticas nacionales: al día de la fecha, ha comentado el texto preliminar de la política de cultura de Uganda, así como los borradores de las políticas de familia, patrimonio, museos y monumentos, y tres ciclos de planes de desarrollo nacional. Además, integró comités técnicos que realizaron estudios a nivel nacional sobre valores culturales, la biósfera y la industria cultural ugandesa; algunos de estos estudios fueron utilizados en la elaboración de políticas nacionales. La CCFU colaboró con el grupo de trabajo sobre cultura del Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1972, y con la Comisión de Derechos Humanos.

#### **Fomentar la participación de las comunidades en la elaboración de políticas**

Tanto los representantes de las comunidades como el personal de las organizaciones de la sociedad civil participan en la elaboración de políticas por invitación del Estado. Sin embargo, los representantes de las comunidades suelen llegar mal preparados porque reciben las notificaciones con muy poca antelación o porque carecen de la información necesaria; motivo por el cual no aprovechan plenamente las oportunidades que tienen para solicitar que se atienda a sus planteos de manera integral.

La CCFU reconoce que las comunidades desempeñan una función primordial en los asuntos relativos al patrimonio cultural y hacen las veces de custodios de los recursos patrimoniales. Por eso la CCFU participó en proyectos de desarrollo destinados a que los miembros de la comunidad adquirieran más capacidad para participar activamente en la elaboración de políticas. Por ejemplo, mediante la labor que realizó con cinco grupos étnicos minoritarios (los benets, los iks, los babwisis, los bambas y los bavanomas), la CCFU promovió la reflexión sobre la importancia de la cultura en el desarrollo. Además, organizó talleres de redacción para perfeccionar las etapas de investigación y documentación en la elaboración de documentos sobre políticas que planteen inquietudes específicas sobre la cultura, y para identificar medidas de mitigación y partes interesadas que pudieran ayudar a satisfacer las demandas de las minorías.

Basándose en principios similares, la CCFU brindó su apoyo a 26 representantes de instituciones culturales para que redactasen un documento que recogiera sus aspiraciones y expectativas, y que pudiera servir para impulsar cambios en las políticas por parte del Estado y otros actores responsables del desarrollo. La CCFU puede acompañar a sus asociados mientras presentan sus demandas a las autoridades pertinentes, si estos lo solicitaran o si resultara necesario, pero no puede hablar en nombre de ellos.

#### **Enseñanzas sobre la participación en la elaboración de políticas**

Durante los últimos años, la CCFU ha extraído diversas enseñanzas y conclusiones de su participación en los procesos de elaboración de políticas.

La primera tiene que ver con el valor de la sinergia y de la participación de diversas partes interesadas que aportan su experiencia, pero que además facilitan relaciones favorables con otras instituciones y personas influyentes. No obstante, las diferencias entre las culturas y enfoques institucionales pueden ocasionar inconvenientes; por ejemplo, puede suceder que algunas partes asociadas asignen mayor importancia a los procesos, mientras que otras valoren más los resultados. Tales circunstancias pueden hacer que el cumplimiento de los plazos y los objetivos resulte problemático, sin contar las expectativas de remuneración, que requieren acuerdos y concesiones constantes.

En segundo lugar, los procesos de elaboración de políticas pueden prolongarse considerablemente y requerir capacidad de resistencia y recuperación, creatividad y recursos adicionales, que no siempre estarán disponibles. Las intervenciones de la sociedad civil suelen estar financiadas por donantes y tener plazos concretos, lo cual puede afectar a su continuidad. Por eso resulta necesario que diversas organizaciones e instituciones incorporen la promoción de políticas a sus planes estratégicos. Las políticas nacionales e internacionales revisten una gran importancia, pero también es importante que se apliquen de manera sostenible y, en el caso de la Convención del Patrimonio Inmaterial, que se controlen y se promuevan una vez inscrito el patrimonio.

En tercer lugar, la falta de una estructura pública centralizada en materia de cultura (como en el caso de Uganda) puede dificultar la coordinación de las comunicaciones y la gestión de los asuntos culturales, además de intensificar la competencia por recursos exiguos.

En cuarto lugar, las instituciones culturales tradicionales de Uganda, como los reinados y los cacicazgos, son considerados como cuerpos “culturales” por el Estado. Los líderes de estas instituciones son custodios del patrimonio cultural, pero además suelen ser percibidos como posibles representantes políticos de “sus” comunidades. Esta ambivalencia pone en riesgo su participación en la elaboración de políticas al momento de gestionar relaciones de poder con el Estado y demás actores políticos.

Por último, siendo un país en desarrollo, con altas tasas de pobreza y desempleo, la preservación del patrimonio —y en particular la salvaguarda del PCI— debe abordarse conjuntamente con el desarrollo sostenible para poder satisfacer las necesidades de las generaciones presentes y futuras de manera integral.