

La convención de la UNESCO sobre la diversidad cultural entrará en vigor el 18 de marzo

**Con el fin de asegurar una aplicación efectiva de la Convención
será necesario pasar de 50 a 150 países firmantes**

Robert Pilon, Vicepresidente Ejecutivo, Coalición canadiense para la diversidad cultural

El 18 de diciembre último, 30 países ratificaron la *Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales* alcanzando así el umbral mínimo requerido. Tal como está estipulado en su texto, la Convención de la UNESCO entrará en vigor el 18 de marzo, tres meses después de haber superado dicho umbral.

Este hecho pondrá en marcha el proceso de aplicación de la Convención con la celebración de la primera Conferencia de las Partes. Según ciertos rumores insistentes, el director general de la UNESCO, Koïchiro Matsuura, debería convocar en un corto plazo esta primera reunión de países signatarios, la cual se realizará en París antes de fines de junio (casi con certeza el 18, 19 y 20 de junio).

La entrada en vigor de la Convención simboliza una gran victoria para todos los países, para todos los responsables gubernamentales y para todas las organizaciones representantes de los profesionales de la cultura a través del mundo, que han trabajado con constancia y fervor durante casi 10 años para que esta convención viera la luz.

Si es tiempo de celebrar, es también, sin lugar a dudas, el momento justo para elaborar un primer balance y analizar el camino que queda aún por recorrer.

El éxito trascendental de la primera fase de la campaña de ratificación

El movimiento de las ratificaciones ha continuado durante los meses de enero y febrero. Hasta la fecha, 53 países ya han depositado sus instrumentos de ratificación. Otros diez países han completado todas las etapas de su proceso interno de aprobación y deberían proceder a depositar sus instrumentos de ratificación en los próximos días. Por lo tanto, se convocarían entre 55 y 60 países signatarios a participar en junio de la Primera Conferencia de las Partes.

La entrada en vigor de la Convención y la convocatoria a la Primera Conferencia de las Partes pondrán un punto final a la primera fase de la campaña de ratificación, fase que vivió un éxito trascendental.

El éxito es ante todo trascendental gracias al elevado número de países, representantes del 50% de la población mundial, que han ratificado la Convención adoptada por la Conferencia General de la UNESCO en octubre de 2005, hace menos de un año y medio. Según el director general Matsuura, se trata de un «ritmo de ratificación excepcionalmente rápido». El éxito se debe también al hecho de que, entre los firmantes, hay países de todos los continentes y se ve representada la mayoría de los grandes grupos lingüísticos. Y por último, se debe a este grupo de países que cuenta con la misma cantidad de «países emergentes» (China, India, Brasil, México, Sudáfrica) que de países desarrollados clave (Canadá, Francia, Alemania, España, Italia).

Cabe recordar que este éxito es fruto de una intensa labor realizada por cientos y cientos de participantes de esta campaña de ratificación, en decenas de países de todo el mundo, especialmente jefes de Estado y de gobierno, ministros de Cultura y altos funcionarios de países líderes (Canadá, Quebec, Francia, como también España, Brasil, India, China, Sudáfrica, etc.), dirigentes de organizaciones internacionales (Unión Europea, Francofonía, etc.), y también representantes de medios culturales.

En tal sentido, cabe señalar el papel importante que desempeñó el movimiento internacional de coaliciones en el éxito de la campaña de ratificación, que hoy cuenta con 37 coaliciones nacionales en todo el mundo, coaliciones reunidas en el seno del Comité de Enlace Internacional de las Coaliciones para la Diversidad Cultural (CEI). En 25 de los 37 países donde existen estas coaliciones se ha completado, o está punto de completarse el proceso de ratificación de la Convención.

El objetivo de la segunda fase de la campaña de ratificación: abarcará 150 países signatarios

La Coalición canadiense y todo el movimiento internacional de coaliciones lanzarán, en las próximas semanas, la segunda fase de la campaña de ratificación. Su objetivo es obtener al menos 125 a 150 ratificaciones durante los próximos dos o tres años. Muchos otros participantes comparten este objetivo, especialmente los responsables gubernamentales, tanto en Canadá como en los otros países líderes.

Está claro pues, que 50 países firmantes, que representan un poco más del 25% de los 192 países miembros de la UNESCO, es una cantidad insuficiente.

En efecto, para que la Convención tenga verdadera fuerza jurídica y política, es imperativo que la ratifiquen un elevado número de países, tal como sucede con los grandes tratados internacionales. Así, 150 países son miembros de la OMC, 169 han ratificado el Protocolo de Kyoto y 152 la Convención sobre la prohibición de minas antipersonal. A mediano plazo, es muy posible lograr que ese elevado número de países ratifiquen la Convención de la UNESCO, más aun cuando 148 países han votado a favor del texto, y sólo dos en contra, en octubre de 2005.

Las coaliciones perseguirán también un segundo objetivo en el marco de esta segunda fase de la campaña de ratificación: asegurar una representación más equilibrada de todas las regiones o subregiones del mundo y de todos los grandes grupos lingüísticos entre los países firmantes de la Convención.

Por el momento, esta representación deja mucho que desear. La región de Asia-Oceanía sólo cuenta con dos países firmantes (sin embargo, son los más poderosos, ya que se trata de China e India) al igual que el mundo Árabe (Túnez y Jordania). África ya cuenta con once ratificaciones, pertenecientes en su mayoría a países del África francófona. Hasta la fecha, sólo Sudáfrica y Namibia representan al África anglófona. Por otro lado, aunque una gran mayoría de los países de América del Sur completaron el proceso de ratificación, o están a punto de hacerlo, en la región Caribe-América Central, sólo tres países han ratificado la Convención. Por último, si bien ya se cuenta con una decena de países de Europa del Este

entre los firmantes, aún hay ausentes países claves de esta región, como Rusia, Ucrania, Polonia y la República Checa.

La Coalición canadiense piensa orientar lo esencial de sus actividades internacionales de movilización en esta segunda fase de la campaña de ratificación de la Convención hacia las cinco zonas prioritarias siguientes: Asia, África anglófona y lusófona, los países del Mundo Árabe, Europa del Este y, por último, América Central y el Caribe.

Los desafíos de la fase inicial de la aplicación de la Convención

La originalidad de la Convención de la UNESCO radica en reconocer formalmente y por primera vez en la historia del derecho internacional, los “derechos soberanos de los Estados a conservar, adoptar y aplicar las políticas y medidas que estimen necesarias para proteger y promover la diversidad de las expresiones culturales en sus respectivos territorios”.

Reconocer también “la índole específica de las actividades y los bienes y servicios culturales, en su calidad de portadores de identidad, valores y significado”, razón por la cual “no deben tratarse como si sólo tuviesen un valor comercial”.

En síntesis, la Convención otorga, a partir de ahora, una legitimidad del derecho internacional al trato diferencial que los Estados conceden a los bienes y servicios culturales en comparación con otras mercancías, cuando aplican políticas culturales tales como cupos de contenido nacional o medidas de apoyo reservadas para las empresas nacionales. Y esto, aunque estas políticas son técnicamente opuestas a las normas usuales que rigen generalmente los acuerdos comerciales, tales como los principios de acceso al mercado y trato nacional.

Por lo tanto, una cosa es tener un derecho y otra, muy diferente, es tener la capacidad y la voluntad de ejercer ese derecho. Capacidad institucional y financiera de los Estados, especialmente países en desarrollo, de poner en marcha políticas de apoyo al desarrollo de la producción e industrias culturales nacionales. Voluntad política de no ceder su derecho a establecer esas políticas accediendo a las peticiones de liberalización del sector de la cultura, en el marco de las negociaciones comerciales multilaterales o bilaterales.

Por ende, para el movimiento de coaliciones, los dos mayores desafíos de la fase inicial de la aplicación de la Convención en el transcurso de los próximos dos o tres años son los siguientes:

- cómo lograr poner en marcha mecanismos de cooperación norte-sur susceptibles de apoyar eficaz y significativamente el desarrollo de las industrias culturales de los países del Sur; y
- cómo asegurar la coherencia entre las posiciones sostenidas por los países firmantes en el marco de la UNESCO y aquellas que esos mismos países propondrán a la OMC, o en otros foros de negociación de acuerdos internacionales de comercio.

En relación con el objetivo de desarrollo de las industrias culturales de los países del Sur, la Convención prevé diferentes mecanismos con el fin de contribuir al fortalecimiento de las capacidades institucionales y financieras de esos países, entre los cuales el más importante es la creación del *Fondo Internacional para la Diversidad Cultural*. El Artículo 18 de la

Convención estipula que los recursos del Fondo estarán constituidos por “las contribuciones voluntarias de las Partes” y por “los recursos financieros que la Conferencia General de la UNESCO asigne a tal fin”.

En relación con el objetivo de coherencia, el texto de la Convención prevé en el Artículo 20 que “cuando interpreten y apliquen los demás tratados en los que son Parte o contraigan otras obligaciones internacionales, tendrán en cuenta las disposiciones pertinentes de la presente Convención”. Además, en el Artículo 21, “Las Partes se comprometen a promover los objetivos y principios de la presente Convención en otros foros internacionales. A tal efecto, las Partes se consultarán, cuando proceda, teniendo presente esos objetivos y principios”.

En la práctica, la aplicación de la Convención -- y por ende la persecución de sus dos objetivos -- será asegurada por la *Conferencia de las Partes*, “el órgano plenario y supremo de la presente Convención” que reúne a todos los países signatarios, y también por el *Comité Intergubernamental para la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales*, cuyo mandato es “promover los objetivos de la Convención y fomentar y supervisar su aplicación, (...) bajo la autoridad de la Conferencia de las Partes, cumpliendo sus orientaciones”. El Comité Intergubernamental estará compuesto por representantes de 24 Estados Parte en la Convención, elegidos por el conjunto de los países firmantes que participen en la Primera Conferencia de las Partes en junio próximo.

La función principal del Comité Intergubernamental será preparar un proyecto de “orientaciones prácticas, cuando [la Conferencia de las Partes] lo solicite, para el cumplimiento y aplicación de las disposiciones de la Convención”, proyecto que luego se deberá someter a aprobación en una próxima reunión de la Conferencia de las Partes. El Comité deberá también “establecer procedimientos y otros mecanismos de consulta para promover los objetivos y principios de la presente Convención en otros foros internacionales”.

Algunos países firmantes propondrán quizás que el orden del día de la Primera Conferencia de las Partes en junio próximo sea mínimo, que se limite a la elección de los miembros del Comité Intergubernamental y a la adopción de su reglamento interno. Por lo contrario, para el movimiento de las coaliciones, es imperativo que los países firmantes sean más ambiciosos a partir de su primera reunión.

Es fundamental que la Primera Conferencia de las Partes dé pautas claras y plazos precisos al Comité Intergubernamental, solicitando especialmente al Comité la preparación prioritaria de: 1) un proyecto de orientaciones prácticas en la creación del *Fondo Internacional para la Diversidad Cultural*; y 2) un proyecto de procedimientos y mecanismos de consulta entre las Partes con miras a fomentar la promoción de los objetivos y principios de la Convención en otros foros internacionales, más específicamente cuando las Partes están implicadas en la negociación de acuerdos de comercio internacional.

Por otro lado, también se deberán tomar decisiones importantes en otras dos cuestiones fundamentales: la frecuencia de las reuniones de las instancias de aplicación de la Convención y la participación de la sociedad civil en esas reuniones.

En el primer punto, la convención prevé que la Conferencia de las Partes celebre una reunión ordinaria cada dos años y el Comité Intergubernamental una vez por año, pero tanto uno como otro órgano puede reunirse más frecuentemente con carácter extraordinario. En tal sentido, es evidente que los participantes en la reunión de junio deberán establecer un calendario de reuniones que conste de un número significativo de reuniones extraordinarias durante los próximos dos años, y esto concierne tanto a la Conferencia de las Partes como al Comité Intergubernamental. De lo contrario, la fase inicial de aplicación de la Convención solo podrá avanzar a paso de tortuga y corre el riesgo de extenderse a más de cinco años.

Por otro lado, varias disposiciones de la Convención, en especial el Artículo 11, prevé la “participación activa de la sociedad civil” en los esfuerzos de las Partes en la aplicación de la Convención. La Conferencia de junio deberá tratar de que estos principios se traduzcan en mecanismos concretos que aseguren una participación real y efectiva de las ONG verdaderamente representativas de los medios culturales en las reuniones de la Conferencia de las Partes y del Comité Intergubernamental. Al respecto, cabe mencionar que el Comité de Enlace de Coaliciones para la Diversidad Cultural solicitó a la UNESCO la renovación del estatus de observador participante que se le había otorgado en las conferencias de negociaciones de la Convención de 2004 y 2005, y en la Conferencia General de 2005.

Cómo asegurar una aplicación efectiva de la Convención

En conclusión, más que nunca, debe proseguirse con fervor la campaña de ratificación, ya que es la mejor forma de lograr una aplicación de la Convención que permita alcanzar sus principales objetivos.

Así, mientras sólo haya 50 ó 60 países firmantes de la Convención de la UNESCO, éstos serán una minoría entre los 150 países con que cuenta la OMC. La mayoría de los miembros de la OMC no se sentirá de ningún modo unida, en sus acciones en el seno de esta organización, por los objetivos y principios de una convención de la UNESCO de la cual no forma parte.

Esta mayoría seguirá siendo, por lo tanto, muy reticente a las presiones a favor de la inclusión de la cultura en los acuerdos comerciales. La minoría que se adhirió a la Convención sólo tendrá una pequeña influencia en esas cuestiones, y difícilmente podrá conseguir que en la OMC se adopten posiciones coherentes con los principios de la Convención.

Al contrario, se puede esperar más coherencia global entre las decisiones de los países firmantes de la Convención y las decisiones de la OMC una vez que 125, de los 150 países miembros de esta organización, hayan ratificado la Convención. Y aún más, si esos 125 países se pusieron previamente de acuerdo en esas cuestiones en el seno de la UNESCO, antes de tomar una decisión en la OMC.

Del mismo modo, podrán esperarse contribuciones más cuantiosas al *Fondo Internacional para la Diversidad Cultural* cuando el conjunto de 148 países miembros que han votado a favor de la Convención en octubre de 2005 la hayan ratificado, y esto concierne tanto a las contribuciones individuales de los Estados, como a los fondos asignados por decisión de la Conferencia General.