

La importancia de promover los objetivos y los principios de la Convención en los otros foros internacionales

¿Cómo la Convención de la UNESCO sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales llegará a ser un instrumento internacional eficaz para defender el derecho de los países a adoptar políticas culturales?

Tras dos años de aplicación de la Convención, aún es pronto para contestar a esta pregunta. No obstante, si se consideran las prioridades de aplicación para los dos próximos años, las cuales se determinaron durante la Segunda Conferencia de las Partes celebrada en París en el pasado mes de junio, hay motivos para estar preocupado.

La cuestión de la relación de la Convención con los otros instrumentos internacionales se encuentra en la sección V de la Convención que contiene los artículos 20 y 21.

El artículo 20 indica que la Convención tiene el mismo peso que los otros instrumentos internacionales y compromete los Estados a tener en cuenta sus disposiciones en el caso cuando contraer nuevas obligaciones o interpretar y aplicar los demás tratados en los que son Parte. El artículo 21 compromete los Estados a consultarse para promover los objetivos y principios de la Convención en otros foros internacionales.

Antes de la Conferencia de junio, un consenso entre los Estados parte de la Convención parecía concluir que los términos del artículo 20 eran suficientemente claros para excluir la necesidad de orientaciones prácticas.

Quedaba el artículo 21. Las orientaciones prácticas habrían sido particularmente útiles para este artículo, como lo comentaremos adelante en este texto. Además, la cuestión era saber si los Estados estaban dispuestos a tratar este tema en esta etapa de la implementación.

Finalmente, lo más extraño durante esa Segunda Conferencia no fue la decisión de las Partes de no encomendar al Comité Intergubernamental el mandato de desarrollar orientaciones prácticas sobre el Artículo 21.

Lo que llamó la atención fue más bien el silencio total de las Partes sobre este artículo clave. Por lo tanto, fue una decisión que se tomó por defecto, al no haber debate sobre este asunto.

No obstante, la presión ejercida sobre la cultura en el origen de la campaña para un instrumento internacional que garantiza el derecho de los países de asegurar la diversidad cultural, no ha desaparecido. Al contrario, los acuerdos de comercio siguen proliferando y también la presión sobre los países, para que hagan compromisos de liberalización que puedan restringir su capacidad de aplicar políticas u otras medidas para apoyar sus propias culturas. Además, es importante afirmar la visión de la Convención en otros foros internacionales para maximizar los recursos que se puedan movilizar para realizar los objetivos de cooperación de la Convención.

Así, ahora es crucial que durante su próximo encuentro en diciembre de 2009, el Comité intergubernamental decida continuar el trabajo sobre la manera de promover los objetivos y principios de la Convención en otros foros internacionales.

El Comité tiene el poder de empezar este trabajo. En efecto, esta cuestión fue considerada lo suficiente importante en las negociaciones para decidir incluir en su mandato la función de establecer procedimientos de consulta para promover los objetivos y principios de la Convención en otros foros internacionales (Artículo 23 6 e) ¹.

El texto que sigue analiza los eventos que nos han llevado a la situación presente, comenzando por las presiones que impulsan a las organizaciones culturales por todo el mundo a trabajar juntas para crear un instrumento jurídico que garantice el derecho de los Estados de aplicar políticas culturales.

Los Artículos 20 y 21: por que son esenciales?

Para entender la importancia de estos artículos, tenemos que recordar el contexto donde la Convención apareció.

A finales de los años 1990 y principio del año 2000, las organizaciones profesionales de la cultura en todo el mundo se movilizaron después de reconocer la existencia de una amenaza creciente: si no se hacía nada, los tratados de comercio iban a limitar infaliblemente y prolongadamente el derecho de los países a adoptar políticas culturales.

De esto, nació la idea de crear un instrumento internacional que reconociera la naturaleza distinta de los bienes y servicios culturales que no deben ser reducidos a su único potencial comercial porque son vectores esenciales de valores, de identidad y de sentido. Este instrumento podría también garantizar el derecho de los Estados a aplicar políticas y otras medidas para apoyar sus propias culturas.

Durante las negociaciones sobre el texto de la Convención en 2004 y 2005, los debates sobre esta cuestión específica de la relación de la Convención con los otros instrumentos internacionales fueron difíciles. Sin embargo, era primordial que la Convención afirmara claramente su no subordinación a los demás instrumentos internacionales e incitase a los signatarios a tener en cuenta las disposiciones de la misma no sólo en el momento de contraer nuevas obligaciones, sino también para interpretar y aplicar los demás instrumentos internacionales en los que fuesen Partes (Artículo 20).

Asimismo, era necesario prever una consulta entre los signatarios destinada a promover los objetivos y principios de la Convención en otros foros internacionales (Artículo 21). Dado que, si la Convención llega a ser realmente efectiva, los derechos y obligaciones de

¹ **Artículo 23 - Comité Intergubernamental**

6. Sin perjuicio de las demás atribuciones que se le confieren en la presente Convención, las funciones del Comité Intergubernamental serán las siguientes: e) establecer procedimientos y otros mecanismos de consulta para promover los objetivos y principios de la presente Convención en otros foros internacionales.

la Convención deberán forzosamente interferir con otras áreas, en particular las comerciales, la consulta de las Partes es esencial para afirmar el consenso en la escena internacional sobre el derecho de los Estados de sostener sus culturas con políticas y otras medidas.

El consenso conseguido sobre estas cuestiones durante las negociaciones esta en la redacción adoptada para los artículos 20 y 21.

Con la entrada en vigencia de la Convención en marzo 2007, los artículos 20 y 21 se han vuelto operativos. Desarrollar orientaciones prácticas para el artículo 21 hubiese permitido precisar el contenido del artículo. Como por ejemplo, identificar los tipos de foros internacionales, las formas de consultación posibles y las acciones que los Estados podrían adoptar para promover y afirmar los principios y objetivos de la Convención.

Primera fase de aplicación: prioridad a la cooperación internacional

Cuando llegó el momento de dar vida a la Convención mediante su aplicación, los 56 Estados presentes en la Primera Conferencia de las Partes, en junio de 2007, prefirieron posponer la delicada cuestión de la relación con los demás instrumentos internacionales y fomentar ante todo el tema esencial de la cooperación internacional.

Se dio una especial prioridad a las orientaciones prácticas sobre las disposiciones que versan sobre los medios que tienen los países desarrollados para apoyar a los países en desarrollo, a fin de contribuir a la aparición de sus propias industrias culturales.

Los países en desarrollo que, en muchos casos, no tienen siquiera políticas culturales, o tal vez una forma muy rudimentaria de las mismas, necesitan apoyo para construir y fortalecer su propio sector cultural.

La cooperación internacional constituye, en efecto, un aspecto crucial de la Convención que le da una orientación dinámica y progresita, que dista mucho de ser un instrumento estático o estrictamente defensivo. Por lo tanto, hay que reconocer los avances realizados en este sector durante la primera fase de aplicación de la Convención que se terminó con la aprobación unánime de estas orientaciones prácticas en la Segunda Conferencia de las Partes el mes junio pasado.

Argumentos aducidos para no abordar el Artículo 21

Las organizaciones de la sociedad civil que sacaron a la luz la cuestión de las orientaciones prácticas del artículo 21 han escuchado varios argumentos en contra.

Primero, se hizo hincapié en el carácter prioritario de abordar la dimensión “cooperación internacional” de la Convención.

Las organizaciones profesionales de la cultura son muy sensibles a la necesidad de una acción rápida en este ámbito y están de acuerdo con la prioridad acordada al desarrollo de orientaciones prácticas para este aspecto de la Convención, pero dudan que esta cooperación pueda ser eficaz y que su objetivo de apoyar los países en desarrollo para establecer políticas o medidas culturales sea realizable si éstos renuncian a su derecho a elaborarlas en las negociaciones comerciales.

En otras palabras, establecer el procedimiento de consultación para promover los principios y los objetivos de la Convención en otros foros internacionales permitiría fortalecer los objetivos de cooperación internacional de la Convención y potencialmente ampliar los intercambios internacionales y los recursos en ayudas.

Otra razón que se oye con frecuencia para no iniciar discusiones sobre este asunto es el peligro de que lleven a reabrir debates sobre su artículo vecino, el Artículo 20.

Sin embargo, elaborar orientaciones prácticas para el Artículo 21 no comporta para nada la obligación de iniciar discusiones sobre el Artículo 20.

Por otra parte, ningún signatario manifestó su intención de reabrir los debates sobre este último artículo, que requirió largas negociaciones. Además, ni la Conferencia de las Partes, ni el Comité intergubernamental tienen la capacidad de modificar la redacción de este artículo.

Algunos afirmaban también que el Artículo 21 era lo suficientemente claro y no requería directrices operativas.

No obstante, como lo indica el profesor de derecho internacional Ivan Bernier, quedan por definir y desarrollar varios elementos antes de su aplicación. Por ejemplo, ¿qué encierran los términos “foros internacionales”? ¿Qué forma podría adoptar la consulta? ¿Qué asuntos requerirán consultas?

También se invocó la necesidad de llevar a un mayor número de países a ratificar la Convención, a fin de garantizar una representación más amplia y equilibrada de todas las regiones del mundo.

A las organizaciones de la sociedad civil que insistían para pedir que esta cuestión fuese abordada lo antes posible por el Comité Intergubernamental, se les aconsejaba entonces que fueran pacientes. Se las ponía en guardia contra el peligro de forzar una discusión prematura que corría el riesgo de tener un efecto negativo sobre la ratificación, es decir, de asustar a los países aún indecisos teniendo en cuenta el carácter potencialmente controvertido de la Convención.

Han pasado dos años desde la primera Conferencia de las Partes. Cuarenta y dos nuevos países han ratificado la Convención y 98 Estados la habían ratificado al momento de la Segunda Conferencia de las Partes el pasado junio. Sin embargo, la Conferencia se

caracterizó de nuevo por su silencio sobre la cuestión de la promoción de las disposiciones de la Convención en los otros foros internacionales.

Tenemos que preguntarnos cuántas ratificaciones habrán de lograrse para que sean afirmados los objetivos de la Convención en otros foros internacionales. Es importante, sin duda, continuar trabajando para lograr una ratificación más amplia, pero la base de países que la han ratificado ya incluye la mayoría de los miembros de la Unión europea, de la Francofonía, el Brasil, el Canadá, la India, Sudáfrica y varios otros.

Finalmente, se comentó también que no era necesario abordar el Artículo 21 en la Segunda Conferencia de las Partes porque en el Artículo 23.6 e), ya le da mandato directo al Comité Intergubernamental para que estableciese procedimientos de consulta para la promoción de los objetivos y principios de la Convención en otros foros internacionales.

Este argumento es sin duda el más convincente. Para que sea real, el Comité intergubernamental tiene que ejercer el mandato otorgado por el artículo 23 y empezar a trabajar para establecer procedimientos para promover la Convención en otros foros internacionales. Todos los países que fueron elegidos como miembros del Comité han sido ardientes defensores de la Convención, la continuidad de este papel de primera línea es más importante que nunca para asegurarse que este tema crítico sea tratado.

Las posibles consecuencias de la postergación de la cuestión

La consecuencia inmediata de la decisión tomada por defecto en la Conferencia de las Partes del pasado mes de junio, es que no habrá orientaciones prácticas sobre el Artículo 21 antes de 2013.

En efecto, aunque la próxima Conferencia de las Partes de 2011 decidiera inscribir dicho artículo en su orden del día, habrá que esperar otros dos años antes de que la siguiente Conferencia pueda adoptar el proyecto de orientaciones prácticas.

Aunque durante este período, las negociaciones multilaterales siguen estando bloqueadas en la OMC (y aún esto no es, de ninguna forma, una certidumbre), hay que prever que las negociaciones bilaterales y regionales siguen multiplicándose con la cultura en juego y sin marco operativo para guiar los Estados con el fin de asegurar una aplicación coherente de los principios y objetivos de la Convención.

Si bien se presta una particular atención a algunos acuerdos comerciales contraídos desde que se adoptó la Convención, hay que constatar que son varios los países que, aunque la han ratificado, no siempre han demostrado ser coherentes al abstenerse de contraer obligaciones en el área cultural. Para algunos países, dichos acuerdos tendrán un impacto importante sobre su capacidad futura para elaborar políticas culturales.

Aunque es cierto que le corresponde a cada país aplicar la Convención con sus acciones, esta tarea será mucho más fácil si todos los Estados partes trabajan juntos para afirmar y fortalecer el consenso que la Convención representa.

Si los ministros de comercio hacen poco caso de las obligaciones de su país en lo que concierne a la Convención y siguen liberalizando su sector cultural en las negociaciones comerciales, dicho instrumento se transformará entonces en cascarón vacío. La Convención se vería reducida a la condición de tratado de cooperación internacional con buenas intenciones pero sin real impacto práctico.

¿Cómo evitar esta situación?

La voluntad política es la clave de la solución

En primer lugar, es importante recordar que el Comité Intergubernamental goza de latitud y de responsabilidad, de conformidad con su mandato, estipulado en el Artículo 23.6 e), para establecer mecanismos encaminados a promover los objetivos y principios de la Convención en otros foros internacionales. En un [estudio que acaba de publicar](#) sobre las relaciones de la Convención con los demás instrumentos internacionales, el Profesor Ivan Bernier destaca la importancia de este mandato explícito confiado al Comité.

Por lo tanto, habrá que seguir con gran interés la próxima reunión del Comité, que debería de celebrarse en el mes de diciembre. Será importante que los ministros de Cultura y la sociedad civil se movilicen de nuevo y hagan oír su voz.

El trabajo del Comité podrá servir de base para la decisión de la Conferencia de las Partes por la cual se mande al Comité desarrollar orientaciones prácticas sobre el Artículo 21 para el periodo 2011-2013.

En lo que concierne al Artículo 20, y como lo indica el profesor Ivan Bernier, su significado real se revelará en la práctica de los Estados Partes en la Convención. Por lo tanto, cada signatario tiene la responsabilidad de cumplir esta obligación fundamental, consistente en la no subordinación de la Convención a los demás tratados internacionales y tener en cuenta sus disposiciones cuando contraiga nuevas obligaciones o interprete y aplique los demás tratados en los que es parte.

Resulta importante, pues, recordar que en realidad, estos dos artículos ya están vigentes, aunque unas orientaciones prácticas para el artículo 21 permitirían definir medios específicos para promover los principios y objetivos en otros foros internacionales. Ratificando la Convención, los Estados se comprometieron a dar prueba de coherencia y a no minar la Convención renunciando en otros foros a los derechos que han aseverado claramente en la Convención.

Por consiguiente, la afirmación de una verdadera voluntad política será particularmente determinante para la aplicación concreta de los principios y objetivos de la Convención.

La importancia de proseguir la movilización

Teniendo en cuenta los desafíos que todavía nos quedan para desarrollar el pleno potencial de la Convención, es primordial para las coaliciones y organizaciones culturales que se hayan movilizado en todas las partes del mundo en favor de un instrumento internacional destinado a reconocer la índole distintiva de los bienes y servicios culturales y afirmar el derecho de los países a apoyar su cultura, de proseguir la movilización.

Los gobiernos deben percibir la importancia que las organizaciones profesionales atribuyen al desarrollo de acciones concretas para confirmar de manera coordinada y concertada los principios y objetivos de la Convención en todos los foros apropiados.

Considerado el papel de primera línea que los Estados actualmente miembros del Comité intergubernamental han desempeñado durante la campaña para la Convención, las organizaciones profesionales de la cultura cuentan otra vez con estos Estados para mostrar el camino tratando de esta cuestión esencial para la Convención.

Paralelamente, es importante redoblar la vigilancia y controlar todos los acuerdos de comercio en los cuales se estén comprometiendo los gobiernos. El impacto de la Convención dependerá del acción coherente de los Estados que no deben renunciar, por medio de obligaciones de liberalización sobre la cultura, a lo que han afirmado claramente al votar a favor de la Convención o al ratificarla.

La eficacia última de la Convención como instrumento para sostener el derecho de los Estados de aplicar políticas culturales está en juego. La movilización y la vigilancia del ámbito cultural son más importantes que nunca.