

***Promoción de la cooperación internacional Norte-Sur en el marco
de la Convención de la UNESCO sobre la Protección y Promoción
de la Diversidad de las Expresiones Culturales:
Primeros pasos 2007-2010***

Notas de Sabine von Schorlemer
(Cátedra de Derecho Internacional Público, Derecho de la Unión Europea
y Relaciones Internacionales, Universidad Técnica de Dresden)

Preparadas para la Conferencia:

“Diversidad cultural – riqueza de Europa. Aplicación de la Convención de la UNESCO”

en el contexto de la presidencia de Alemania del Consejo de la Unión Europea 2007

Essen, 26-28 de abril de 2007

1. La Convención de la UNESCO, elemento clave del derecho internacional en materia de desarrollo

Las disposiciones sobre cooperación Norte-Sur, y en particular los Artículos 12 a 18 de la Convención de la UNESCO de 2005 sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, tienen por objetivo colmar las brechas en el desarrollo y reducir la dependencia y constituyen elementos fundamentales del derecho internacional en materia de desarrollo. Otros elementos clave de la Convención son el Principio de solidaridad (párrafo 4 del Artículo 2) y el Principio de igual dignidad y respeto de todas las culturas (párrafo 3 del Artículo 2) junto con el Principio de complementariedad de los aspectos económicos y culturales del desarrollo. En la actualidad se reconoce en todo el mundo que la cultura es un motor del desarrollo sostenible.

2. La aplicación de la Convención de la UNESCO a la luz de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

En el año 2000, la comunidad internacional aprobó los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), comprometiéndose a reducir en todo el mundo la pobreza a la mitad y a establecer una alianza mundial para el desarrollo entre el Norte y el Sur. La decisión de aplicar decididamente la Convención de la UNESCO de 2005 puede contribuir a la consecución de dichos objetivos: por una parte, una mayor diversidad cultural exige el desarrollo de las capacidades culturales y de la economía de la cultura en muchos países, así como un mejor equilibrio en el comercio de bienes y servicios culturales. Por otra parte, las disposiciones sobre la cooperación Norte-Sur del texto de la Convención reflejan las metas de la asociación mundial para el desarrollo convenida en 2000 (ODM 8).

3. Una rápida ratificación por los países del Sur

Buen número de países árabes y africanos, así como de la región Asia-Pacífico, no figuran aún entre los Estados Partes de la Convención. En su discurso pronunciado con motivo de la entrada en vigor de la Convención, el 18 de marzo de 2007, el Director General de la UNESCO señaló: *“Malheureusement, la répartition géographique des Etats Parties reste très déséquilibrée”*¹. Para

¹ [Lamentablement, la distribution géographique de los Estados Partes sigue siendo muy desequilibrada]. Discurso del Sr. K. Matsuura, Director General de la UNESCO, en la reunión de información con los delegados permanentes sobre la Convención para la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, UNESCO, 1º de marzo de 2007, pág. 2.

que la Convención de la UNESCO sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales se convierta, también en la práctica, en un instrumento importante, se necesita una ratificación oportuna y generalizada de todos los Estados y la correspondiente información a los parlamentarios, posiblemente en el ámbito de la Unión Interparlamentaria (UIP).

4. Composición equilibrada de la Conferencia de las Partes desde el punto de vista regional

El prolongado proceso de ratificación en el Sur ha tenido consecuencias directas en la composición de la Conferencia de las Partes. En la primera reunión de la Conferencia, celebrada en la Sede de la UNESCO en París del 18 al 20 de junio de 2007, participarán 56 Partes, los únicos países que depositaron sus instrumentos de ratificación antes del 20 de marzo de 2007 (es decir, tres meses antes de la clausura de la reunión). Otros Estados, que todavía no son Partes en la Convención, pueden asistir en calidad de observadores. La Conferencia de las Partes tiene la responsabilidad no sólo de elegir los 24 miembros del Comité Intergubernamental y dotarlo de un mandato para emprender políticas operacionales, sino también de establecer el Fondo Internacional para la Diversidad Cultural.

Este procedimiento presenta el inconveniente de que se tomen importantes decisiones que comprometan el futuro sin una debida representación oficial de los países en desarrollo en los órganos de la Convención. En nuestra opinión, esto subraya la importancia de hacer esfuerzos en los próximos años para asegurar un equilibrio regional en la composición de la Conferencia de las Partes con el fin de evitar crear la impresión de que la Convención de la UNESCO es un instrumento del “Norte”.

5. Nombramiento de expertos en cultura en el Comité Intergubernamental para la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales y consultas con los países en desarrollo

La protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales exige la colaboración de especialistas competentes en diversos ámbitos de la cultura. Por lo tanto, al designar los miembros del Comité Intergubernamental, se debe prestar atención a obtener un equilibrio geográfico y asegurar la participación de especialistas. Y ello porque, como ha demostrado la experiencia del Comité Intergubernamental de la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial (2003), los gobiernos tienden a designar diplomáticos o funcionarios ministeriales, y sólo unos pocos expertos cualificados en cultura.

En lo sucesivo el Comité debería utilizar plenamente el derecho que le confiere el párrafo 7 del Artículo 23 a invitar personas u organizaciones para realizar consultas sobre asuntos específicos, incluyendo representantes de países en desarrollo.

6. Especificación de las formas de apoyo internacional por conducto del Comité

Una de las responsabilidades del Comité Intergubernamental consiste en “promover los objetivos de la Convención y fomentar y supervisar su aplicación” (párrafo 6 a) del Artículo 23). En este sentido, a pesar de estar sujeto a la aprobación de las políticas por la Conferencia de las Partes, el Comité dispone un amplio margen de maniobra a la hora de avalar y garantizar el apoyo internacional. Podemos concebir que entre las actividades desarrolladas se incluya el encargo de estudios y recomendaciones de expertos sobre aspectos específicos de la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales en los países del Sur; además, esos especialistas podrían centrarse en esos países o realizar en ellos actividades de formación. El suministro de conocimientos especializados y de asistencia técnica son valiosas formas de apoyo internacional que deberían utilizarse cuanto antes.

7. Constitución del Fondo Internacional para la Diversidad Cultural

Es indispensable que los países desarrollados aporten contribuciones financieras apropiadas al Fondo, expresando de este modo su solidaridad internacional, para que la Convención de la UNESCO no sea considerada un instrumento proteccionista “eurocéntrico” y evitar la polarización Norte-Sur en su aplicación. Las contribuciones voluntarias al Fondo para la Diversidad Cultural (Artículo 18) - que, contrariamente a los deseos de los países en desarrollo, ha de recibir contribuciones no obligatorias - podrían ser consideradas por muchos gobiernos del Sur como la prueba indiscutible de la disposición a tomar seriamente en cuenta las preocupaciones del Sur sobre el desarrollo cultural y a poner el segundo pilar de la Convención (la “promoción” de la diversidad de las expresiones culturales) en un pie de igualdad con el primer pilar (la “protección” de la diversidad de las expresiones culturales).

8. Contribución de la UNESCO a la puesta en práctica de la cooperación Norte-Sur

Para la UNESCO, la Convención de 2005 representa una oportunidad ejemplar de llevar a la práctica las cinco funciones de la Organización² definidas por el Consejo Ejecutivo de la UNESCO: con anterioridad a la elaboración de la Convención, y particularmente mediante la aprobación de la Declaración sobre la Diversidad Cultural, la UNESCO funcionó como un (1) “*laboratorio de ideas*” para fijar estrategias y políticas apropiadas. Durante el proceso de redacción (2003-2005) asumió una clara función (2) “*normativa*”. De conformidad con las disposiciones de la Convención, la UNESCO asumirá en el futuro la función de (3) “*centro de intercambio de información*”; en virtud de los párrafos 2 y 3 del Artículo 19, facilitará el acopio, análisis y difusión de todas las informaciones, estadísticas y mejores prácticas pertinentes y creará un banco de datos sobre los distintos sectores y organismos. Para cumplir su función de (4) “*desarrollo de capacidades*”, la UNESCO se implicará en el desarrollo de capacidades en los Estados Miembros con arreglo al párrafo 4 del Artículo 19, haciendo hincapié en la creación de asociaciones entre el sector público, el privado y organismos sin fines de lucro. Como parte de la reestructuración del Sector de la Cultura, la Secretaría de la UNESCO, en calidad de órgano de la Convención, establecerá un estrecho contacto con el programa de la Alianza Global para la Diversidad Cultural, fundado por la UNESCO en 2002, y trabajará con el Fondo Internacional como mecanismo operacional para el desarrollo de las industrias culturales. Si los resultados son positivos, y si los esfuerzos de la UNESCO tienen efectos claros y medibles, la UNESCO podría en definitiva cumplir su función programada de (5) “*catalizador de la cooperación internacional*”.

9. La función de las Comisiones Nacionales para la UNESCO en el desarrollo de capacidades

El Artículo 11 de la Convención reconoce el papel fundamental de la sociedad civil en el proceso de aplicación. El potencial de las Comisiones Nacionales para contribuir al desarrollo de capacidades en el sector cultural es también considerable, inclusive en los países del Sur. Esto es particularmente cierto en los países donde la UNESCO no está representada. La condición, sin embargo, es que las Comisiones Nacionales amplíen sus propias capacidades operativas, sigan estableciendo redes entre ellas y reciban por ese conducto el apoyo oportuno³.

Para que las Comisiones Nacionales puedan asumir un papel de liderazgo en la aplicación de las disposiciones de la Convención de la UNESCO, inclusive en materia de cooperación Norte-Sur,

² Presentación del Sector de Educación de los documentos 34 C/4 y 34 C/5, Consejo de la OIE, enero de 2007.

³ Véase UNESCO, Proyecto de Estrategia a Plazo Medio 2002-2007. Contribución a la paz y al desarrollo humano en una era de mundialización mediante la educación, las ciencias, la cultura y la comunicación, documento de la UNESCO 31 C/4 (2002), párrafo 37; UNESCO, Proyecto de Estrategia a Plazo Medio 2008-2013, documento de la UNESCO 34 C/4 (2007), párrafo 133.

sería recomendable designarlas puntos nacionales oficiales de contacto (Artículos 9 y 28) como lo ha hecho recientemente Alemania. Se encargarían entonces de supervisar el intercambio de información relacionada con la Convención. En particular, podrían emprender procesos de consulta y establecer nuevas alianzas y asociaciones en los planos regional, nacional y local, así como contribuir a la aplicación o evaluación de la Convención.

10. Responsabilidad directa de los países en desarrollo

Los avances futuros dependerán también de las actitudes que adopten los países en desarrollo en relación a eventuales nuevos acuerdos sobre inversiones y comercio. Dado que los acuerdos regionales y bilaterales de comercio e inversión podrían reducir el alcance de las metas y los principios de la Convención de la UNESCO, es importante que los gobiernos del Sur reconozcan plenamente el impacto y alcance de sus políticas y reciban asesoramiento jurídico adecuado (por ejemplo, a través de la UNCTAD). Frecuentemente, las concesiones en el sector de las telecomunicaciones y el comercio electrónico pueden tener efectos irreversibles en los servicios audiovisuales o las industrias musicales. En el plano nacional, los países en desarrollo deberían recurrir plenamente a los derechos mencionados en el Artículo 6, “*como modelo para la elaboración de sus políticas culturales*” (RIDC, Declaración de Dakar).

Los próximos pasos para aplicar la Convención en los países en desarrollo podrían consistir, entre otros, en: la definición y consolidación de las industrias culturales locales, particularmente las pequeñas y medianas empresas; el acceso de los artistas y empresarios culturales a la financiación y la tecnología; el desarrollo de la capacidad empresarial y otras capacidades, incluyendo la sensibilización e información sobre los derechos; la creación de un marco legislativo y político fiable y transparente en el marco del cual puedan desarrollarse las industrias y los artistas; la creación de nuevas asociaciones entre el sector público y privado, y el desarrollo de redes y programas de intercambio; el fortalecimiento de las instituciones (ONG, organizaciones tradicionales, etc.) y de la infraestructura (“desarrollo de capacidades”), así como la mejora de las comunicaciones electrónicas.

11. Asociaciones y acuerdos de coproducción: no sustituyen a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y los acuerdos relativos al desarrollo cultural

En la medida en que proporcionan a los trabajadores culturales extranjeros acceso a los recursos en las mismas condiciones que a los nacionales, los acuerdos de coproducción tienden a ser atractivos para los países del Sur. La experiencia indica, empero, que la mayoría de esos acuerdos no se firman con los países menos adelantados, sino más bien con aquellos cuyos mercados son prometedores para los negocios⁴. Además, según lo demuestra un estudio de la UNCTAD⁵, los requisitos contractuales vinculados a la igualdad de trato con los nacionales tienden a ser sumamente rigurosos. Otro tanto puede decirse de las asociaciones entre los gobiernos y el sector privado: tales acuerdos pueden ayudar notablemente a los países en desarrollo a conseguir el capital que necesitan para invertir en las industrias culturales nacionales y obtener acceso a competencias y conocimientos especializados. Sin embargo, “(...) *las asociaciones entre los sectores público y*

⁴ Por ejemplo, Alemania ha firmado acuerdos de coproducción con Australia, Brasil, la India, Israel, Canadá, Nueva Zelanda, Suiza, Sudáfrica y varios países de la Unión Europea; desde 2004 prosiguen negociaciones con Argentina, Corea, la Federación de Rusia, Hungría, Irlanda y Polonia.

⁵ Estudio preparado para el 11º periodo de sesiones de la UNCTAD, Grupo de Alto Nivel sobre las Industrias Creativas, 13 de junio de 2004, Sao Paulo (Brasil), por Verena Wiedemann, “*Promoting Creative Industries: Public Policies in Support of Film, Music and Broadcasting in Developing Economies*” [Promover las industrias creativas: políticas públicas de apoyo al cine, la música y la radiotelevisión en economías en desarrollo] (junio de 2004), pág. 41 y ss.

privado tienen sus límites. Si bien constituyen gestos de buena voluntad y tienen un valor simbólico, es probable que su contribución a la financiación necesaria sea muy modesta”⁶.

Se requiere por tanto de una financiación adecuada del desarrollo por parte del sector público, paralelamente o previamente al establecimiento de asociaciones y acuerdos de coproducción (por ejemplo para la realización de evaluaciones previas, análisis de necesidades, estudios de viabilidad para fortalecer los mercados locales y regionales, Art. 14 a, d)). Además, será un factor decisivo centrar las iniciativas en los países menos avanzados (PMA) y grupos más necesitados (por ejemplo, artistas de las zonas rurales). Asimismo, los objetivos de la Convención, como el de facilitar los intercambios culturales con los países en desarrollo mediante el trato preferente (Artículo 16), deben ser promovidos sistemáticamente en otros foros internacionales (Artículo 21), por ejemplo en el marco de los acuerdos de colaboración entre los países de África, el Caribe y el Pacífico (Grupo de Estados ACP) y la Comunidad Europea (Acuerdo de Cotonou).

12. Controversia: libertad de desplazamiento para los artistas y trabajadores culturales

La experiencia adquirida con la aplicación del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) ha revelado que los Estados manifiestan una gran reticencia a suscribir compromisos que abran el acceso al mercado a personas físicas como proveedores de servicios⁷. Asimismo, durante las negociaciones relativas a la Convención de la UNESCO de 2005, las naciones industrializadas dejaron claro que no se concederían nuevos derechos: si bien se ha de apoyar el trabajo creativo de los artistas de los países en desarrollo y facilitar su movilidad, ello sólo se hará “en la medida de lo posible” (Artículo 14 [a, v]). Se debe otorgar un trato preferente a los artistas, trabajadores culturales y otras personas activas en el sector cultural, pero solamente por conducto de “los marcos institucionales y jurídicos adecuados” (Artículo 16).

Entre tanto, organismos como la Unión Europea (UE) han hecho ambiciosos llamamientos a que se introduzca un “pasaporte cultural”, facilitando a los artistas y otros profesionales de la cultura de los países del Grupo ACP el acceso a la Unión Europea y concediéndoles los mismos derechos que a los ciudadanos de la UE (por lo que respecta a la remuneración de los servicios culturales)⁸. Dichos llamamientos evidencian que muchos PMA cifran sus esperanzas en lograr una mayor movilidad para sus artistas y trabajadores culturales, a los que con justa razón consideran como un recurso importante para su desarrollo cultural y económico.

13. La cooperación Sur-Sur como plataforma para aplicar la Convención de la UNESCO

En el marco de la cooperación para el desarrollo, habría que aprovechar mejor las posibilidades que ofrece la cooperación Sur-Sur. En la Convención de la UNESCO se recalca la necesidad de fortalecer la cooperación regional y crear mercados regionales viables (Artículo 12; Artículo 14 [a, iii]). Asimismo, en la medida en que se ha de facilitar la movilidad de los artistas de los países en desarrollo (Artículo 14 [a, v]), algunos aspectos de la cooperación entre los países del Sur podrían tener un papel que desempeñar.

La Convención de la UNESCO brinda también la oportunidad de elaborar nuevos prototipos de proyectos en las regiones del Sur, impulsando así la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales en los países del Sur.

⁶ Ibid., pág. 44.

⁷ AGCS, Art. I, 2) d) “(...) presencia de personas físicas de un Miembro en el territorio de cualquier otro Miembro”.

⁸ Véase Yvon Thiec, Red Internacional para la diversidad Cultural, segunda Reunión de Ministros de Cultura del Grupo ACP, Santo Domingo (República Dominicana), 11-13 de octubre de 2006, “*Document de Base*”, Ratificación (octubre de 2006), pág. 9.

14. Sensibilidad para con las expresiones culturales tradicionales

En la Convención de la UNESCO de 2005 se reconoce que los conocimientos tradicionales son una “fuente de riqueza inmaterial y material, en particular los sistemas de conocimiento de los pueblos autóctonos” (Preámbulo, párrafo 9). Al igual que la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, que entró en vigor en abril de 2006, abarca simultáneamente las prácticas de los grupos autóctonos y las comunidades locales. Los conocimientos tradicionales cumplen una importante función en numerosos países en desarrollo. Cuando se comercializan algunos aspectos de esos conocimientos -por ejemplo, cuando se utilizan esos conocimientos para crear nuevas fuentes de ingresos, o cuando las industrias culturales y creativas se apropian de las expresiones culturales de las comunidades locales y de la riqueza de sus valores y símbolos- puede que los pueblos indígenas y los miembros de las comunidades locales se sientan profundamente heridos.

Por consiguiente, medidas como el fortalecimiento de las industrias culturales y creativas no deben examinarse desde un punto de vista exclusivamente económico, sino siempre con respeto por la diversidad cultural⁹. Tampoco puede reducirse a una ganancia económica el valor de las expresiones culturales tradicionales. Debe evitarse a toda costa una visión excesivamente economicista.

⁹ Como lo formularon Christoph Beat Graber y Martin A. Girsberger, “*Traditional Knowledge at the International Level: Current Approaches and Proposals for a Bigger Picture that Includes Cultural Diversity*”, en: J. Schmid/H. Seiler (dir. publ.), *Recht des ländlichen Raums, Festgabe für Paul Richli zum 60. Geburtstag* (Zurich, 2006), págs. 243-282 (28 f.): “*Lograr el justo equilibrio entre el respeto de los sentimientos religiosos de las comunidades indígenas por un lado, y los esfuerzos encaminados a fomentar la capacidad de los pobres para utilizar su patrimonio cultural como fuente de ingresos por otro, es una tarea muy difícil*”.