

APLICACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA CONVENCIÓN SOBRE LA DIVERSIDAD DE LAS EXPRESIONES CULTURALES: EL RETO DE UNA ACCIÓN CONCERTADA DE LA SOCIEDAD CIVIL

Véronique Guèvremont*

La implantación de un marco jurídico internacional destinado a preservar la diversidad de las expresiones culturales es atribuible a los esfuerzos desplegados por diversos actores. Se trata, en particular, de la sociedad civil, cuyos representantes han sido activos en todas las etapas de la elaboración de la nueva *Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales*. Incluso después de la adopción de dicha convención, en octubre de 2005, la sociedad civil siguió desempeñando un papel importante. Las coaliciones para la diversidad cultural no tardaron en darse como misión el promover, ante varios Estados miembros de la UNESCO, la ratificación del texto¹. Aunque la Convención está ya vigente², esta etapa que constituye la ratificación dista mucho de estar terminada, y deberán proseguirse los esfuerzos con miras a incitar a otros Estados a ser miembros de la Convención. En efecto, la legitimidad del nuevo instrumento dependerá del número de Estados que sean partes del mismo³ y, por ello, la presión que ejerzan los miembros de la sociedad civil tendrá forzosamente un impacto sobre la marcha de este proceso.

No obstante, la contribución de la sociedad civil no se detendrá en esta etapa. Más allá de la ratificación, debe ahora contemplar la aplicación y el seguimiento de la Convención.

* Profesora en la Facultad de Derecho de la Universidad Laval, en la Ciudad de Québec.

¹ El Sr. Robert Pilon, entonces vicepresidente ejecutivo de la Coalición Canadiense para la Diversidad Cultural, señaló, en abril de 2007, que el proceso de ratificación estaba terminado, o casi terminado, en 28 de los 42 países en los cuales existe una coalición para la diversidad cultural. Ver “La Convention de l’UNESCO sur la diversité culturelle entre en vigueur demain”, *Le Devoir*, edición del 17-18 de marzo de 2007, en línea: <http://www.ledevoir.com/2007/03/17/135336.html> ; último acceso: 10 de agosto de 2007.

² La Convención entró en vigor el 18 de marzo de 2007. A 15 de septiembre de 2007, ya había sido ratificada por 67 Estados y una organización de integración económica regional. Recordemos que la UNESCO tiene 192 Miembros. Para consultar la Convención: http://portal.unesco.org/culture/fr/ev.php-URL_ID=33232&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

³ Sobre este punto, ver I. BERNIER, con la colaboración de H. RUIZ FABRI, *Aplicación y seguimiento de la Convención de la UNESCO sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales. Perspectivas de acción*, Estudio realizado por cuenta del Ministerio de Cultura y Comunicaciones de Québec, 2006, pp. 6-7, en línea: <http://www.mccc.gov.qc.ca/diversite-culturelle/pdf/fileadmin/documents/pdf/UNESCO-esp.pdf> ; último acceso: 10 de agosto de 2007.

En este caso, la sociedad civil deberá entonces hacer frente a nuevos retos. El primero consistirá en responder a las expectativas que se deriven del texto o que expresen las Partes en la Convención. Dado que la Convención reconoce, en su artículo 11, el “papel fundamental de la sociedad civil en la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales⁴”, la contribución de este actor parece estar destinada a adquirir importancia. Asimismo, las Partes se han comprometido a fomentar su participación activa en los esfuerzos que hayan de desarrollar para alcanzar los objetivos del acuerdo. Se trata de una disposición innovadora, pues el nuevo instrumento jurídico, de índole intergubernamental y, por lo tanto, destinado a vincular únicamente a los Estados que formen parte del mismo, implica expresamente a un tercer actor en la persecución de todos los objetivos que se han fijado los Miembros⁵. Sin embargo, el papel de la sociedad civil no está definido con mayor precisión y sus representantes deberán iniciar una profunda reflexión a este respecto. La participación de la sociedad civil deberá, en particular, ir más allá de una relación del tipo “miembros/observadores”, condición normalmente atribuida a sus representantes, para adoptar la forma de un diálogo constructivo, e incluso de una verdadera interacción entre estos dos participantes.

El segundo reto que la sociedad civil habrá de afrontar consistirá en hacer comprender a los Estados y otros beneficiarios del texto el papel y la importancia de la Convención; el mandato es considerable si se tienen en cuenta las numerosas ambigüedades y malentendidos que subsisten acerca del campo de aplicación y la naturaleza de los compromisos que se derivan de este nuevo instrumento. Estas ambigüedades se explican, de una parte, por el hecho de que un gran número de Estados aún no han tenido la oportunidad de asimilar correctamente el contenido del texto. En efecto, sólo han

⁴ Debe notarse que la Convención no ofrece ninguna definición de lo que se entiende por la expresión “sociedad civil”. Este artículo no pretende formular tal definición. Somos de la opinión que la composición de la sociedad civil puede estar llamada a variar con arreglo al contexto y los objetivos perseguidos con su acción. No obstante, hay que admitir que las coaliciones para la diversidad cultural constituyen actores importantes de la sociedad civil en los Estados donde se han constituido.

⁵ Es cierto que la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial (<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001325/132540f.pdf>) prevé que les corresponderá a los Estados el “identificar y definir los diferentes elementos del patrimonio cultural inmaterial presentes en su territorio, con la participación de las comunidades, los grupos y las organizaciones no gubernamentales pertinentes”. No obstante, el artículo 11 de la Convención sobre la Diversidad de las Expresiones Culturales presenta un carácter innovador, ya que reconoce expresamente el papel fundamental de la sociedad civil y fomenta de forma mucho más general su participación activa para alcanzar todos los objetivos definidos en el texto.

transcurrido algunos años entre el fin de la Ronda de Uruguay, negociación durante la cual numerosos Estados se negaron a contraer compromisos en el sector cultural, adoptando lo que se ha dado en llamar la “política de la excepción cultural⁶”, y la elaboración de la Convención sobre la Diversidad de las Expresiones Culturales.

Cabe recordar que, al principio, sólo algunos países estaban sensibilizados ante el riesgo que podía generar una liberalización incondicional de los servicios culturales en el contexto de las negociaciones multilaterales. Desde luego que un gran número de Estados apoyaron el lanzamiento de la negociación en 2003, pero eran muy pocos los que tenían entonces un profundo conocimiento del tema. Y aunque hayan transcurrido dos años desde la adopción del texto, en 2005, el contenido de la Convención aún no se conoce bien, o apenas un puñado de diplomáticos y expertos lo domina.

Por otra parte, algunos Estados que, por el contrario, tienen un conocimiento muy profundo del nuevo texto se preocupan por los efectos que éste pueda tener sobre sus intereses económicos y tratan de modificar su alcance de forma que sea insignificante. Una técnica utilizada consiste entonces en ejercer fuertes presiones sobre sus socios comerciales, a fin de que la Convención no sea ratificada. Paralelamente, algunos Estados son incitados a contraer compromisos comerciales (en el marco de tratados bilaterales, regionales o en el contexto de las negociaciones en la Organización Mundial del Comercio – OMC)) sin consideración para los objetivos y el contenido de la Convención. Estos compromisos que, en algunos casos, pueden constituir una forma de renuncia a los derechos reconocidos por la Convención, son necesariamente una amenaza para el futuro del nuevo instrumento jurídico.

⁶ Los tratados de la OMC no contienen ninguna excepción general que tenga como efecto excluir de su campo de aplicación el conjunto del sector cultural. Por lo tanto, no existe ninguna verdadera “excepción cultural”, en el sentido jurídico del término. Sin embargo, en el contexto del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, los compromisos de los Estados en materia de acceso al mercado y de trato nacional sólo se extienden a los sectores inscritos en una lista constituida por cada uno de los Miembros de la OMC. La “política de la excepción cultural” describe entonces la denegación de un gran número de Estados a inscribir los servicios culturales en su lista de compromisos, manifestando así su voluntad de sustraer dicho sector del proceso de liberalización de los mercados.

Por lo tanto, a todo lo largo de este artículo, destinado a proponer algunos grandes campos de intervención de la sociedad civil en la aplicación de la Convención, conservaremos en la mente esta doble preocupación. En efecto, este actor deberá tener en cuenta estos retos en la estructuración de su intervención, tanto a escala nacional como internacional. Y para que esta intervención sea eficaz, resultará esencial que los representantes de la sociedad civil interesados en la Convención realicen una acción concertada.

Habida cuenta de la movilización de estos representantes a nivel nacional, en particular en los territorios en los cuales se han formado coaliciones para la diversidad cultural, podría considerarse la posibilidad de elaborar rápidamente un plan de acción. Asimismo, la creación reciente de la Federación Internacional de Coaliciones para la Diversidad Cultural⁷ permite contemplar la elaboración de líneas directrices destinadas a orientar la acción de los representantes de la sociedad civil en la escena internacional. Esto es lo que nos proponemos hacer aquí al sugerir cierto número de elementos que pudieran formar parte de un plan de intervención nacional e internacional; el objetivo de dicho plan no es dictar a los Estados una línea de conducta, sino más bien alimentar la reflexión y estimular la acción de los representantes de la sociedad civil dispuestos a implicarse activamente en la aplicación y el seguimiento de la Convención. Este plan podría organizarse en torno a tres grandes ejes.

El primero es un eje “operacional” y se refiere al papel que la sociedad civil habrá de desempeñar a escala nacional a fin de incitar a los Estados a elaborar e implantar políticas y medidas destinadas a proteger y promover la diversidad de las expresiones culturales. El segundo eje, llamado “cooperativo”, concierne al despliegue de estrategias a escala internacional, con miras a participar directamente en el desarrollo de la cooperación en el sector cultural. El tercer eje, “institucional”, se interesará por la participación de la

⁷ En lo que concierne a la creación de la Federación de Coaliciones para la Diversidad Cultural, ver: <http://www.cdc-ced.org/Francais/Liensenfrancais/frameFICDCfr.htm>; último acceso: 22 de octubre de 2007.

sociedad civil en las instancias decisorias de la Convención y en los esfuerzos de concertación que deberán desplegar sus Miembros para promover los objetivos del texto en el seno de otros ámbitos internacionales. Cada uno de estos ejes será retomado sucesivamente. No obstante, las propuestas que siguen deben considerarse como pistas de reflexión para una eventual acción que habrán de definir y estructurar los mismos representantes de la sociedad civil.

1. EJE OPERACIONAL

El eje operacional de la Convención se refiere a los derechos y obligaciones de los Estados a escala nacional. Debe contemplarse con una doble perspectiva. En efecto, en la elaboración de su plan de acción, los representantes de la sociedad civil deberán tener en cuenta los dos grandes objetivos de la Convención: por una parte, la protección de la diversidad de las expresiones culturales y, por otra, su promoción.

Esta distinción es importante pues según uno u otro de los objetivos perseguidos, el papel de la sociedad civil estará llamado a variar. En lo que se refiere al aspecto promoción de la diversidad de las expresiones culturales, la sociedad civil tendrá la posibilidad, incluso la responsabilidad, de intervenir directamente entre la población, los grupos sociales, las minorías, los pueblos indígenas, los artistas y creadores, así como los consumidores. Esta intervención podrá ser, pues, “directa”, pudiendo hacerse la promoción de la diversidad de las expresiones culturales mediante un trabajo de campo. Por supuesto que lo ideal sería que este trabajo se llevara a cabo en colaboración con las autoridades estatales, pero no es obligatorio. Es decir que, en la medida de sus medios, la sociedad civil habrá de laborar para promover la diversidad de las expresiones culturales, ya sea con la ayuda del Estado o sin ella. En cuanto al aspecto “protección”, su papel se definirá más bien con relación a los gestos que tengan que hacer los Estados. En efecto, cuando se trata de “proteger la diversidad de las expresiones culturales” o adoptar las políticas y medidas consideradas adecuadas para la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales en su territorio, la sociedad civil no puede trabajar sola. Su

principal contribución consistirá entonces en formular propuestas y ejercer presiones sobre sus autoridades nacionales.

Asimismo, para que la Convención no esté vaciada de su contenido, su aplicación deberá respetar escrupulosamente el campo de aplicación definido en el artículo 3. Por consiguiente, los Estados miembros, al igual que los representantes de la sociedad civil, habrán de tener presente que la Convención se aplica “a las políticas y medidas adoptadas por las Partes”. Además, las políticas y medidas de las que se trata aquí son las “relativas a la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales”, esto es, “las expresiones resultantes de la creatividad de personas, grupos y sociedades, que poseen un contenido cultural”⁸. Los Estados no han elegido, pues, dotarse de un instrumento jurídico destinado a proteger la diversidad cultural en el sentido amplio y antropológico del término. El texto tampoco va encaminado a fomentar en forma alguna de cooperación cultural: la Convención es un instrumento innovador que trata, precisamente, de las políticas y medidas de los Estados relativas a la diversidad de las expresiones culturales. Por lo tanto, el texto se debe leer y aplicar con esta única perspectiva.

Es evidente que el primer papel en esta aplicación de la Convención incumbe a los Estados que han ratificado el texto de la misma. No obstante, el artículo 11 indica claramente que la sociedad civil será un importante elemento de apoyo. Para que sea bien comprendida, la redacción de este artículo requiere una lectura en dos etapas: en primer lugar, a la sociedad civil, considerada como un actor de pleno derecho, le toca desempeñar un papel en la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales; en segundo lugar, los gobiernos deben fomentar su participación activa en los esfuerzos que realiza con miras a alcanzar los objetivos del texto. A fin de precisar el papel de la sociedad civil a este respecto, hay que remitirse, en última instancia, a los derechos y obligaciones previstos en los artículos 5 a 10 de la Convención. Dicho papel debería definirse, de forma prioritaria, con arreglo a tres grandes objetivos: la difusión de

⁸ Artículo 4 (3) de la Convención. Según el artículo 4 (2), el contenido cultural “se refiere al sentido simbólico, la dimensión artística y los valores culturales que emanan de las identidades culturales o las expresan”.

información (1.1), la formulación de propuestas para la elaboración de políticas culturales (1.2) y la sensibilización del público (1.3).

1.1 Difusión de información destinada a los “beneficiarios” de la Convención

En primer lugar, la sociedad civil debe movilizarse rápidamente a fin de que todos los beneficiarios de la Convención, en los países desarrollados pero también, y sobre todo, en los países en desarrollo, sean informados de su existencia. Ante todo, deben conocer con rapidez los compromisos de los Estados con respecto a este texto. Se trata de una condición importante para que los profesionales de la cultura y los grupos de personas interesadas en el contenido de la Convención puedan estar en condiciones de formular y dirigir a las autoridades competentes de su Estado sus reivindicaciones en materia de políticas culturales.

Esta labor está lista para ser iniciada en cierto número de Estados, sobre todo gracias a una movilización de representantes de la sociedad civil reunidos en el seno de coaliciones para la diversidad cultural. No obstante, esta movilización sigue siendo inexistente en un gran número de países, lo cual podría llegar a ser una amenaza para el futuro de la Convención. Si las autoridades nacionales llegaran a desinteresarse de la aplicación de la Convención, resultaría entonces difícil concebir que se ejerciese cualquier tipo de presión sobre estas autoridades para que hicieran gestos concretos en favor de la protección de la diversidad de las expresiones culturales. Una concentración de actores y beneficiarios de la Convención en el seno de coaliciones o bajo otra forma, se presenta entonces como un valioso aval para una aplicación efectiva del nuevo texto.

La circulación de información desempeñará, pues, un papel clave. Para estos fines, una responsabilidad importante incumbirá a la sociedad civil de los países desarrollados, que dispone de más medios económicos y tecnológicos y una mayor competencia en materia de políticas culturales que los países en desarrollo. Estos medios se han utilizado ya durante operaciones de sensibilización de numerosos Estados ante la importancia de adoptar y ratificar la Convención. Iniciativas de este tipo deben continuar e ir dirigidas no

sólo a los beneficiarios de la Convención en los países que ya se han adherido al nuevo instrumento, sino también a los Estados en los cuales, a falta de voluntad política o de conocimiento suficiente del nuevo texto, las autoridades aún dudan en ratificarlo. Para que la etapa de aplicación se inicie de forma eficaz y prometedora, estos beneficiarios deben estar al tanto de los compromisos que su gobierno ha contraído o se dispone a contraer con miras a proteger y promover la diversidad de las expresiones culturales.

1.2 Formulación de propuestas para la elaboración y la aplicación de políticas culturales y ejercicio de presiones sobre las autoridades gubernamentales

En segundo lugar, los representantes de la sociedad civil deberían examinar el estado de la diversidad de las expresiones culturales a escala nacional en cada país signatario de la Convención, sobre todo convirtiéndose en el primer actor en implicarse en el ejercicio de identificación de las expresiones culturales más vulnerables y proponiendo acciones a emprender a fin de proteger estas expresiones amenazadas. A este respecto, cabe recordar que, en virtud del artículo 8 de la Convención, una parte “podrá determinar si hay situaciones especiales en que las expresiones culturales en su territorio corren riesgo de extinción, o son objeto de una grave amenaza o requieren algún tipo de medida urgente de salvaguardia”. La redacción de este artículo refleja claramente la idea de que se trata simplemente de un derecho que pueda ser ejercido de forma discrecional por un Estado. Sin embargo, una intervención del Estado podría a veces resultar esencial para la salvaguardia de algunas expresiones culturales. La sociedad civil, en particular los creadores, productores y difusores de expresiones culturales, son los principales participantes susceptibles de poder ejercer la presión suficiente para que se hagan gestos concretos a este respecto.

En efecto, aunque la Convención crea obligaciones para los Estados a escala nacional, el grado de apremio permanece relativamente bajo. Asimismo, incluso si el texto contiene mecanismos de seguimiento, y particularmente un procedimiento de conciliación al alcance de los Estados para solucionar sus controversias, se imagina difícilmente que un Miembro de la Convención pueda ser demandado por otro Miembro por no cumplir sus

obligaciones a nivel nacional. Así pues, dado que el nivel de apremio sigue siendo relativamente bajo, la presión que se ejerza sobre los Estados para que cumplan sus compromisos en materia de protección de la diversidad deberá venir de otra parte, en particular de la sociedad civil.

No obstante, deberá cumplirse una condición previa: los participantes de la sociedad civil deberán, primero, ponerse de acuerdo acerca los objetivos que se hayan de perseguir a escala nacional. Esto implica potencialmente que se deberá realizar un trabajo “en lo interno”, con vistas a llegar a una definición de sus preocupaciones y objetivos. En efecto, un consenso deberá desprenderse acerca de lo que haya de ser objeto de una acción prioritaria, en qué sectores y en provecho de qué beneficiarios. En todos los casos, es decir tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, podría plantearse, en primer lugar y como requisito previo, un ejercicio de concertación nacional con miras a una acción eficaz de los representantes de la sociedad civil interesados en el contenido de la Convención. Hasta ahora, “[los] intereses representados, a veces divergentes o en oposición en el plano profesional, convergieron en amplia medida en relación con el proyecto de una convención internacional para la defensa de la diversidad de las expresiones culturales. Sin embargo, existe la posibilidad de que, en la etapa de aplicación de la Convención, estos diversos intereses busquen expresarse a veces por separado”⁹. Si éste fuera el caso, la eficacia de los gestos realizados por la sociedad civil con respecto a los gobiernos podría quedar muy mermada. Por lo tanto, la etapa de la concertación parece esencial para formular propuestas relativas a la elaboración y aplicación de políticas encaminadas a proteger y promover la diversidad de las expresiones culturales.

1.3 Sensibilización y educación del público ante la importancia de proteger la diversidad de las expresiones culturales

En tercer lugar, la acción de la sociedad civil deberá alcanzar también a otro público, es decir, los beneficiarios indirectos de la Convención, y más precisamente los

⁹ I. BERNIER, H. RUIZ FABRI, *op. cit.* nota 3, pp. 18-19.

“consumidores” de bienes y servicios culturales. Por cierto, esta forma de intervención de la sociedad civil se insertaría perfectamente en el artículo 10(a) de la Convención, donde se indica que las Partes “deberán propiciar y promover el entendimiento de la importancia que revisten la protección y fomento de la diversidad de las expresiones culturales mediante, entre otros medios, programas de educación y mayor sensibilización del público”. Solos o con la colaboración de las autoridades nacionales, los representantes de la sociedad civil que se interesen por la Convención deberán, por lo tanto, realizar una labor pedagógica entre el público en general en lo que se refiere a los objetivos y principios de la Convención y a la importancia de elaborar y aplicar políticas culturales.

Esta forma de implicación de la sociedad civil reviste una particular importancia estratégica para el logro de los objetivos de la Convención. En efecto, cuanto mayor sea la demanda de una diversidad de expresiones culturales, más se verán los gobiernos obligados a proteger esta diversidad. Pero para llegar a ello, es preciso que el “consumidor” de bienes y servicios culturales esté sensibilizado y estimulado para consumir y entrar en contacto con una diversidad de expresiones culturales. Sin embargo, existen pocas políticas encaminadas a educar al público ante la importancia de diversificar su consumo de productos culturales.

Por último, hay que recordar que las repercusiones de la acción de la sociedad civil en materia de educación y sensibilización del público serán tributarias de la oferta disponible en su territorio. En efecto, si bien hay que despertar al ciudadano ante la importancia de diversificar su consumo, también es crucial proporcionarle un acceso a esta diversidad. Es cierto que en algunos países, se han implantado varias políticas destinadas a diversificar la oferta de productos culturales, como por ejemplo, en el cine, la radio, la televisión o el sector de la edición. Desgraciadamente, la accesibilidad a la diversidad no es una realidad común en el paisaje cultural de todos los miembros actuales y futuros de la Convención. Por lo tanto, debería poderse realizar, a este respecto, un trabajo que requiriese la elaboración de políticas encaminadas a promover o proteger la diversidad de las expresiones culturales, lo cual enlaza con nuestro tercer punto del eje cooperativo que se presenta a continuación.

2. EJE COOPERATIVO

Los compromisos de los Estados a escala internacional se definen principalmente en términos de cooperación para el desarrollo. El objetivo general de la Convención a este respecto consiste en reforzar la cooperación entre los Estados a fin de crear condiciones propicias para la promoción de la diversidad de las expresiones culturales. Dicho objetivo general se subdivide luego en varios objetivos específicos, así como en una serie de obligaciones de medios a cargo de las Partes en la Convención. En cuanto al papel de la sociedad civil, se reconoce expresamente en algunas disposiciones del texto.

En el conjunto de compromisos que se derivan de la Convención, hay tres temas que deberían, de forma prioritaria, llamar la atención de la sociedad civil. Se trata de la creación de asociaciones (2.1), la participación en el Fondo para la Diversidad Cultural (2.2) y la ayuda para la elaboración y aplicación de políticas culturales en los países en desarrollo (2.3).

2.1 La creación de asociaciones

Los artículos 12(c) y 15 de la Convención sugieren la creación de asociaciones entre el sector público, el privado y organizaciones no gubernamentales. Se trata de un primer punto de intervención en el cual la sociedad civil debería implicarse, máxime cuando algunos actores, en particular las coaliciones para la diversidad cultural, parecen estar muy bien situados para definir las necesidades de su país y participar en la implantación de tales asociaciones.

En efecto, más allá de su competencia y del conocimiento de la situación que han adquirido desde su creación, estas coaliciones están en gran parte constituidas por asociaciones de profesionales de la cultura y de agrupaciones de industrias culturales cuyos miembros pueden constituir eventuales asociaciones. Por lo tanto, las coaliciones de los países desarrollados podrían constituir un medio sumamente fértil para el

surgimiento de nuevas ideas y la realización de iniciativas originales en materia de asociaciones con los países en desarrollo.

Considerados bajo el ángulo de una colaboración entre los actores privados de países desarrollados y de países en desarrollo, no cabe duda que las asociaciones puedan propiciar el desarrollo de algunas industrias culturales. No obstante, otras formas de asociación merecen ser explorados, y la sociedad civil podría asumir un papel de primer orden a este respecto.

Por ejemplo, existen en el seno de algunos Estados políticas de participación público-privado (PPP). El financiamiento de proyectos culturales gracias a este tipo de asociación suele ser excepcional, pero debería considerarse la idea de extender al sector cultural algunos modelos ya experimentados.

Las PPP pueden utilizarse, sobre todo, con miras a ayudar a los países en desarrollo a dotarse de las infraestructuras necesarias para la difusión de algunas expresiones culturales, como por ejemplo, salas de cine, de concierto o de teatro, bibliotecas o museos. Asimismo, pueden ser una importante fuente de financiamiento de diversos eventos culturales. Habida cuenta de su experiencia, las coaliciones para la diversidad cultural podrían iniciar una reflexión sobre este tema, e incluso sensibilizar al sector privado ante la importancia de implicarse en tales asociaciones.

Por último, podría instaurarse otra forma de asociación entre los representantes de la sociedad civil de los países desarrollados, por una parte, y los gobiernos de países en desarrollo, por otra, a fin de ayudar a estos últimos a definir sus necesidades en cuanto a políticas culturales, a elaborar estas políticas y a aplicarlas. En efecto, las coaliciones de los países desarrollados suelen tener un profundo conocimiento de los mecanismos de apoyo que permiten dinamizar el sector de la cultura. Por esta razón, podrían implicarse activamente en la transferencia de este tipo de saber hacia los países en desarrollo, a fin de que pudieran dotarse de instrumentos legislativos eficaces para proteger y promover la diversidad de las expresiones culturales.

2.2 *La participación en el Fondo Internacional para la Diversidad Cultural*

No obstante, la contribución de la sociedad civil debe extenderse mucho más allá de las asociaciones en el sector cultural. Lo cierto es que el texto de la Convención le abre otras puertas. Y una de éstas se encuentra en el artículo 18, dedicado al Fondo Internacional para la Diversidad Cultural. “[Este] Fondo se presenta como uno de los medios concretos¹⁰” para ayudar a los países en desarrollo a elaborar y aplicar políticas y medidas encaminadas a proteger y promover la diversidad. Dado que “su aplicación es con frecuencia deficiente por falta de medios económicos¹¹”, los redactores de la Convención consideraron oportuno prever tal mecanismo destinado a aportar un apoyo a los países en desarrollo. La acción de la sociedad civil podría contribuir a que dicho mecanismo fuese funcional y eficaz.

El párrafo 3 precisa, en efecto, que los recursos del fondo podrán ser constituidos, entre otras cosas, por: (c) “las contribuciones, donaciones o legados que puedan hacer otros Estados, organismos y programas del sistema de las Naciones Unidas, organizaciones regionales o internacionales, entidades públicas o privadas y particulares”. A este respecto, se puede pensar que las coaliciones de los países desarrollados estarían en condiciones de pedir a sus miembros que contribuyesen al Fondo Internacional para la Diversidad Cultural. Se trataría de un gesto concreto, visible y, sobre todo, útil en favor de los países que disponen de escasos medios para proteger y promover su propia diversidad cultural.

Otra manera, para las coaliciones, de aportar una contribución económica podría consistir en organizar eventos culturales en beneficio del Fondo, un medio de financiamiento expresamente previsto en el artículo 18(3)(e) de la Convención¹². Por cierto, el Día

¹⁰ I. BERNIER, *Un aspecto importante de la aplicación de la Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales: el Fondo Internacional para la Diversidad Cultural*, estudio realizado por cuenta del Ministerio de Cultura y Comunicaciones de Québec, 2007, p. 2, en línea: <http://www.mcccf.gouv.qc.ca/diversite-culturelle/pdf/fonds-diversite-culturelle.pdf>; último acceso: 10 de agosto de 2007.

¹¹ *Id.*

¹² El artículo 18(3)(e) indica que “Los recursos del Fondo estarán constituidos por: (...) e) el producto de las colectas y la recaudación de eventos organizados en beneficio del Fondo”.

Mundial de la Diversidad Cultural¹³ podría ser una oportunidad ideal para organizar tales eventos. Este tipo de iniciativa permitiría, a la vez, sensibilizar al público ante la importancia de proteger la diversidad de las expresiones culturales y fomentar la cooperación internacional en el sector de la cultura. Como ya se destacó, “la idea de ello es que los mismos creadores, y más generalmente la sociedad civil, se impliquen activamente en el financiamiento del Fondo¹⁴”.

2.3 *La ayuda para la elaboración y aplicación de políticas culturales en los países en desarrollo*

Por último, la contribución de la sociedad civil debería ir aún más lejos, con la participación en los esfuerzos desplegados por los Miembros para dotar a la Convención de un contenido significativo para los países en desarrollo. Esta labor delicada, pero esencial, implicará en primer lugar un ejercicio de precisión de los objetivos de protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales, con arreglo a la realidad de cada uno de los países en desarrollo que sean Partes en la Convención. Asimismo, estos esfuerzos deberían permitir la formulación de propuestas concretas relativas a la implantación de nuevas políticas encaminadas a proteger la diversidad de las expresiones culturales en estos países. Luego, de forma complementaria, la sociedad civil debería también tratar de influir sobre los poderes públicos, presionando sobre ellos para que las políticas culturales recomendadas fuesen adoptadas y aplicadas efectivamente. Habida cuenta de su competencia en la materia, no cabe duda que la sociedad civil de los países desarrollados podría desempeñar un papel importante en este asunto.

Cabe recordar que, por mediación de las coaliciones, se reunieron numerosos representantes de la sociedad civil a fin de laborar en la protección de la diversidad cultural. Dado que ya están presentes en 42 países, entre ellos varios en desarrollo, estos

¹³ La Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó, el 21 de mayo, “Día Mundial de la Diversidad Cultural para el Diálogo y el Desarrollo”, a fin de profundizar en las reflexiones sobre los valores de la diversidad cultural. Ver: <http://www.journee-mondiale.com/textes/21-mai-diversite-culturelle.php>

¹⁴ I. BERNIER, *op. cit.* nota 9, p. 18.

agrupamientos de profesionales de la cultura disponen de información que les permite esbozar un retrato relativamente fiel del estado de la diversidad de las expresiones culturales en todos los continentes. Las coaliciones no sólo están en condiciones de evaluar la oferta disponible en cada uno de los territorios en los cuales están presentes, sino que también pueden catalogar las políticas culturales existentes. Estas informaciones deben organizarse de manera que queden al servicio de la Convención y de sus Miembros, en particular de los países que disponen de escasos medios para analizar el estado de su diversidad y determinar las mejores políticas que se hayan de aplicar para desarrollar sus propias expresiones culturales. A falta de poseer la información que les permita darse cuenta de la importancia de dotarse de tales políticas en materia de protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales, estos países podrían ceder ante la presión de algunos grandes Estados y abandonar sus industrias culturales a la ley del libre mercado o, por el contrario, adoptar una política de cierre para las expresiones culturales provenientes de otros territorios.

La Convención debe ayudar a los miembros a lograr cierto equilibrio entre apertura a las otras culturas y preservación de la diversidad. En ningún caso una política que se aproximase a estos dos extremos dejaría de ser beneficiosa para el desarrollo económico y cultural de los países en desarrollo. Es precisamente este punto de equilibrio el que deberían buscar las autoridades públicas de estos países, y la sociedad civil de los países desarrollados posee los instrumentos para ayudar a los gobiernos a alcanzar este objetivo.

3. EJE INSTITUCIONAL

Los artículos 22 a 24 de la Convención sobre la Diversidad de las Expresiones Culturales presentan los órganos creados por el nuevo instrumento jurídico. Dichos órganos, que suman tres, son la Conferencia de las Partes, órgano plenario y supremo de la Convención, el Comité Intergubernamental, integrado por veinticuatro Estados Partes en la Convención, y la Secretaría de la UNESCO, cuyo mandato es asistir a la Conferencia de las Partes y al Comité Intergubernamental.

La participación de la sociedad civil en la aplicación de la Convención requiere que se le otorgue un lugar en el seno de algunas de estas instancias decisorias. No obstante, en lo que se refiere a este aspecto de la contribución y al papel de la sociedad civil, existe una dificultad: la Convención no prevé expresamente la participación de la sociedad civil en los órganos que velan por el seguimiento de la misma. Sin embargo, tampoco excluye dicha participación, y hay que contemplar una presencia puntual de representantes de la sociedad civil en las reuniones de los diferentes órganos de la Convención (3.1), e incluso la constitución de una red de expertos (3.2).

Finalmente, el eje institucional incluye también otra realidad por la que la sociedad civil debería preocuparse, esto es, la relación entre la Convención y los demás tratados internacionales, así como la necesidad de implantar mecanismos de concertación con los organismos internacionales cuyo campo de intervención se extiende, directa o indirectamente, al sector cultural (3.3).

3.1 La participación de la sociedad civil en las instancias decisorias de la Convención

La cuestión de la participación de la sociedad civil en las instancias decisorias de la Convención se plantea en primer lugar en términos de presencia de sus representantes en la Conferencia de las Partes. No obstante, la Convención permanece silenciosa a este respecto. Pero el reglamento interno adoptado durante la primera Conferencia de las Partes, que tuvo lugar en París, del 18 al 20 de junio de 2007, prevé que “las organizaciones no gubernamentales que tienen intereses y actividades en el área de la Convención podrán ser invitados por la Conferencia a participar en los trabajos de la Conferencia en calidad de observadores, sin derecho de voto¹⁵”. Entonces, sólo podrán

¹⁵ Ver el artículo 2.3 del Reglamento interno, reproducido en: UNESCO, Primera sesión – Conferencia de las Partes en la Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales – París, Sede de la UNESCO, Sala I, 18-20 de junio de 2007 – *Resoluciones*, CE/07/1.CP/CONF/209/Resoluciones, París, 21 de junio de 2007, disponible en línea: http://www.unesco.org/culture/culturaldiversity/cp1_resolutions_fr.pdf; último acceso: 15 de septiembre de 2007. El texto precisa que estas organizaciones no dispondrán de ningún derecho de voto pero podrán asistir “a todas sus sesiones, a una de ellas o a una determinada sesión de una reunión previa solicitud presentada por escrito al Director General de la UNESCO”.

dirigirse a la Conferencia si logran el asentimiento del Presidente¹⁶.

La experiencia de la Primera Conferencia de las Partes ha demostrado claramente los límites de esta fórmula clásica. Durante dicha conferencia, representantes de dieciséis organizaciones no gubernamentales fueron admitidos en calidad de observadores y se les otorgó un tiempo de palabra limitado, al final del debate, sobre algunos puntos del orden del día. Sin embargo, esta fórmula no permite la instauración de un verdadero diálogo entre representantes de los Estados Miembros y representantes de la sociedad civil. No obstante, el papel que les reconoce la Convención parece requerirlo y convendría buscar en otra disposición del texto un apoyo para que este tipo de diálogo pudiera instaurarse.

Tal vez el Comité Intergubernamental ofrezca más esperanzas a este respecto. En efecto, el artículo 23(7) prevé que este comité “pueda invitar en cualquier momento a organismos públicos o privados o a personas físicas a participar en sus reuniones, con el fin de consultarlos acerca de cuestiones específicas”. Por lo tanto, serán los Estados Miembros de dicho Comité los que tomen las decisiones en este asunto. Por consiguiente, los representantes de la sociedad civil deberán mostrar rápidamente sus intereses y capacidades ante los Miembros del Comité Intergubernamental. Asimismo, deberían de formularse propuestas concretas con miras a propiciar el intercambio de información e institucionalizar la consulta entre los Miembros del Comité y los representantes de la sociedad civil.

Otras convenciones de la UNESCO constituyen precedentes interesantes sobre los cuales la sociedad civil pudiera apoyarse para solicitar una formalización de sus relaciones con los Miembros de la Convención sobre las Expresiones Culturales. Por ejemplo, la *Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural* de 1972¹⁷ prevé la presencia de tres organizaciones no gubernamentales en el Comité Intergubernamental. Representantes de otras organizaciones intergubernamentales o no

¹⁶ Ver los artículos 2.3 et 9.3 del Reglamento interno, *Id.*

¹⁷ Texto disponible en el sitio de la UNESCO, en línea: <http://whc.unesco.org/archive/convention-fr.pdf>; último acceso: 15 de septiembre de 2007.

gubernamentales podrán sumarse si algunas Partes lo solicitan¹⁸. En cuanto a la *Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial* de 2003¹⁹, prevé expresamente un procedimiento de acreditación de organizaciones no gubernamentales de probada competencia en el terreno del patrimonio cultural inmaterial. Dichas organizaciones ejercerán funciones consultivas ante el Comité²⁰.

La sociedad civil debería inspirarse en estas dos convenciones para formular propuestas innovadoras relativas a la participación de organizaciones no gubernamentales en las reuniones del Comité Intergubernamental. Las propuestas podrían incluso ir más allá, por ejemplo, sugiriendo a los gobiernos de las Partes en la Convención que previesen ya sea la presencia de un representante de la sociedad civil en el seno de su delegación, o la organización de encuentros entre los miembros de esta delegación y representantes de la sociedad civil, a fin de que sus reivindicaciones fueran oídas antes de definir su posición. Las coaliciones deberán, entre otras cosas, encontrar un medio para manifestar su punto de vista ante su delegación previamente a la celebración de las reuniones de las diversas instancias de la Convención. Una u otra de las fórmulas presentadas arriba permitiría seguramente tener más en cuenta las opiniones y preocupaciones de la sociedad civil en las discusiones a desarrollarse en el seno del Comité Intergubernamental y de la Conferencia de las Partes.

Asimismo, merece explorarse la posibilidad de realizar intercambios estructurados paralelamente a las reuniones del Comité, de la Conferencia o de ambos, por ejemplo entre miembros de delegaciones nacionales y organizaciones no gubernamentales y de representantes de empresas privadas. Esta fórmula, inspirada en instancias creadas en el

¹⁸ Ver el artículo 8 de esta convención. El párrafo 3 se lee como sigue: “A las sesiones del Comité podrán asistir, con voz consultiva, un representante del Centro internacional de estudios para la conservación y restauración de los bienes culturales (Centro de Roma), un representante del Consejo internacional de monumentos y lugares de interés artístico e histórico (ICOMOS) y un representante de la Unión internacional para la conservación de la naturaleza y sus recursos (UICN), a los que se podrán añadir, a petición de los Estados Partes reunidos en Asamblea General durante las reuniones ordinarias de la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, representantes de otras organizaciones intergubernamentales no gubernamentales que tengan objetivos similares”.

¹⁹ Texto disponible en el sitio de la UNESCO, en línea: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001325/132540f.pdf>; último acceso: 15 de septiembre de 2007.

²⁰ Ver el artículo 9 de dicha convención.

seno de otras organizaciones internacionales, podría dar lugar a un verdadero diálogo entre actores a los que concierna directamente el contenido de la Convención. Luego, se podrían presentar al Comité Intergubernamental o a la Conferencia de las Partes propuestas derivadas de este intercambio informal entre partes interesadas en la Convención. Tal vez fuese ésta una manera de prestar una atención efectiva a las propuestas y peticiones formuladas por la sociedad civil, sin por ello recargar la estructura y el funcionamiento de los órganos de la Convención.

3.2 *La constitución de una red de expertos*

No es nueva la idea de constituir un comité de expertos independientes. Al final de las tres reuniones de expertos de categoría IV convocadas por el Director General de la UNESCO, el anteproyecto de convención presentado a los Estados Miembros contenía un artículo destinado a crear un grupo consultivo de expertos independientes²¹. Pero en el momento de las negociaciones propiamente dichas, las reuniones intergubernamentales condujeron a la supresión de este artículo, ya que varios Estados habían manifestado el deseo de limitarse a un marco institucional simplificado.

Sin embargo, la idea merece ser explorada de nuevo y, esta vez, la iniciativa debería proceder directamente de los representantes de la sociedad civil, y más precisamente de los expertos preocupados por que la Convención se aplique de tal forma que se logren los objetivos determinados por los Estados. Este proyecto no estaría destinado a recargar la estructura prevista por el mismo texto. Por el contrario, las instancias actuales permitirían recibir con facilidad la presencia de representantes de tal grupo consultivo. Éste podría implantarse de forma autónoma e iniciar sus trabajos sobre una base independiente. Los resultados de sus investigaciones y análisis podrían ser comunicados periódicamente al Comité Intergubernamental como contribución de los representantes de la sociedad civil.

²¹ Ver el artículo 22 del *Anteproyecto de Convención sobre la protección de la diversidad de los contenidos culturales y las expresiones artísticas*, CLT/CPD/2004/CONF.201/2, París, julio de 2004. Ver también el *Informe de la Tercera reunión de expertos de categoría VI sobre el anteproyecto de Convención relativa a la protección de la diversidad de los contenidos culturales y las expresiones artísticas – 28-31 de mayo de 2004*, CLT/CPD/2004/603/5, París, 23 de junio de 2004, pp. 8-9.

Esta práctica sería totalmente compatible con los términos del artículo 23(7), que prevé que el Comité Intergubernamental pueda invitar a “personas físicas a participar en sus reuniones para una consulta sobre cuestiones específicas”.

Una vez reconocida su competencia, dicho grupo podría también recibir mandatos del Comité Intergubernamental. No se trata en modo alguno de imponer su presencia, sino más bien de ponerse a disposición de los miembros del comité, en particular con miras a responder a las peticiones de estudios formuladas por este órgano. Éste dispondría entonces de un recurso importante al cual se pudiera llamar en caso de necesidad. Esta forma de colaboración entre los órganos de la Convención y miembros de la sociedad civil no implicaría ningún costo adicional para las Partes y no recargaría para nada la estructura decisoria actual.

3.3 La implantación de mecanismos de concertación internacional

Finalmente, la sociedad civil, y en particular las coaliciones para la diversidad cultural, que acaban de constituirse en federación, deberán esforzarse en crear las pasarelas entre el texto de 2005 y el derecho desarrollado en otros espacios de negociaciones internacionales. Ya hemos tenido la oportunidad de destacar que, a falta de un conocimiento profundo o de una desviación en el contenido de la Convención, ésta corre el riesgo de ser papel mojado o de ser desposeída de su objeto inicial. Además de estos riesgos, también planea el peligro de que la Convención permanezca confinada en las discusiones que se desarrollan en el sector de la cultura, y de que sea mantenida voluntariamente apartada de los demás instrumentos con los cuales debe, sin embargo, relacionarse.

Para evitar que tal situación se materialice, la sociedad civil podrá apoyarse en el texto de la Convención. En primer lugar, en el artículo 20, que fomenta el apoyo mutuo, la complementariedad y la no subordinación entre la Convención y los otros tratados internacionales. Luego, en el artículo 21, que exige de las Partes un compromiso con miras a promover los objetivos y principios de la Convención en otros foros

internacionales, invitándolos a consultarse. Las pasarelas entre la Convención y los demás foros de negociaciones internacionales deberán construirse sobre la base de estos dos artículos. Y por la extrema sensibilidad política del tema, que bien podría tener como efecto congelar cualquier iniciativa de los Estados en este sector, la sociedad civil tendrá que desempeñar allí un papel determinante.

Los representantes de la sociedad civil que se interesen a la vez por el contenido de la Convención y los temas importantes que se discuten en el seno de otros foros internacionales, como la OMC, deberán en efecto recurrir a estos dos artículos para ejercer una presión constante sobre las autoridades nacionales. En cada negociación internacional (multilateral, regional o bilateral) susceptible de poner en tela de juicio los objetivos perseguidos por la Convención, la sociedad civil habrá de recordar la existencia de estas disposiciones y denunciar los riesgos de que los compromisos contraídos por medio de otros tratados pongan en tela de juicio los derechos que la Convención reconoce a los Estados.

La sociedad civil debería asimismo promover entre las Partes en la Convención la implantación de un mecanismo formal de concertación. También debería contribuir a la elaboración de estrategias comunes para las negociaciones que se lleven a cabo en el seno de otros foros internacionales y sean susceptibles de poner en tela de juicio algunos derechos u obligaciones derivados de la Convención. No hay que olvidar que una de las principales realizaciones de la Convención es el reconocimiento de la doble índole de las actividades, los bienes y los servicios culturales. Esta doble índole deberá ser reconocida no sólo en los medios culturales, sino también, y sobre todo, en los círculos de negociaciones comerciales. Por cierto, los artículos 20 y 21 incitan a los Estados a tener en cuenta las disposiciones de la Convención cuando contraigan otras obligaciones internacionales, y a promover los objetivos y principios de la misma en el seno de los demás foros internacionales.

CONCLUSIÓN

Un trabajo importante relativo a la aplicación y al seguimiento de la Convención espera a los representantes de la sociedad civil y parece que, en lo sucesivo, será preciso elaborar una estrategia de intervención y una acción concertada. No obstante, hay que hacerse una pregunta previa: ¿Está la sociedad civil realmente preparada para asumir el papel que le incumbe en materia de “protección” y de “promoción” de la diversidad de las expresiones culturales?

Recordemos que las primeras coaliciones se formaron en el contexto de la negociación de un Acuerdo Multilateral sobre Inversiones (AMI) (1998) y del lanzamiento de la Conferencia Ministerial de Seattle (1999). Unas agrupaciones de profesionales de la cultura se habían movilizado entonces contra la liberalización de los servicios culturales y contra la liberalización de las inversiones extranjeras en el sector de la cultura. Esas circunstancias contribuyeron en gran parte a definir y estructurar los elementos interesados de la sociedad civil, que laboraron luego en favor de la promoción de un instrumento jurídico internacional sobre la diversidad cultural. No obstante, ahora que se ha producido un cambio de paradigma, esto es, el abandono de la estrategia defensiva, simbolizada por la política de la excepción cultural y el desarrollo de un enfoque centrado en la preservación de la diversidad cultural, debe reconsiderarse el modo de acción y de organización de la sociedad civil a escala internacional.

La constitución de la Federación Internacional de Coaliciones para la Diversidad Cultural es, sin duda alguna, un paso en la buena dirección. Pero ya se hace sentir la necesidad de precisar su acción y de elaborar líneas directrices. Los retos que habrá de enfrentar durante la aplicación de la Convención deberían incitarla a iniciar rápidamente una reflexión sobre este tema. Este ejercicio debería, por un lado, permitir dar una orientación precisa a las reivindicaciones que vayan dirigidas a cada Estado, y por otro, estimular el despliegue de una acción global a nivel internacional.

Asimismo, deberán explorarse todos los medios para garantizar una representación equitativa del conjunto de las personas que se interesen por la Convención. Esta representación debe pensarse no sólo en términos de reparto geográfico, sino también de

forma que los intereses de todos los beneficiarios de la Convención estén representados equitativamente. Así pues, deberá buscarse un equilibrio a fin de que los intereses de todos los Miembros sean tenidos en cuenta, ya estén incluidos en la categoría de países desarrollados o países en desarrollo, ya sean sus industrias culturales prósperas o vulnerables, o que la diversidad de sus expresiones culturales esté asegurada o amenazada.

En realidad, la sociedad civil deberá simplemente ser el reflejo de lo que desee seguir defendiendo, tratando de proteger y promover la “diversidad” por la “diversidad”. Tal vez se trate entonces de su primer desafío en la aplicación de la nueva *Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales*.