

LAS EXPRESIONES CULTURALES EN PELIGRO EN LA CONVENCIÓN SOBRE LA DIVERSIDAD DE LAS EXPRESIONES CULTURALES DE LA UNESCO

Ivan Bernier

INTRODUCCIÓN

Las disposiciones relativas a las expresiones culturales que corren peligro no llamaron mucho la atención en los análisis realizados hasta la fecha de la Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales de la UNESCO. Este hecho es tanto más sorprendente cuanto que estas disposiciones habían sido objeto de un importante debate durante las negociaciones y podrían suscitar tensiones en el momento de la aplicación de la Convención si no fueran correctamente comprendidas y aplicadas.

Antes de abordar estas disposiciones de forma detallada, parece útil detenerse brevemente en las correspondientes en el Anteproyecto de Convención redactado por el grupo de expertos independientes creado por el Director General de la UNESCO en el otoño de 2004. En dicho anteproyecto –que sirvió de punto de partida para la negociación propiamente dicha de la Convención–, cuatro disposiciones versan expresamente sobre las expresiones culturales en peligro, esto es, los artículos 6, 8, 21 y 22. Aunque sea de forma somera, el estudio de las mismas permitirá comprender mejor las orientaciones tomadas a este respecto en la Convención adoptada en 2005.

La primera de estas disposiciones, el Artículo 6.1, trata del derecho de los Estados Partes a escala nacional “a adoptar medidas, entre otras reglamentarias y financieras, para proteger y promover la diversidad de las expresiones culturales en sus respectivos territorios, particularmente cuando dichas expresiones corren peligro o están en situación de vulnerabilidad”. Durante la negociación, muchos Estados pidieron que se retirase la última parte de la frase, que hacía referencia a las expresiones que corrían peligro, porque podía ser percibida como una limitación al derecho de las Partes a adoptar medidas

destinadas a proteger y promover la diversidad de las expresiones culturales¹. Al haber sido aceptada la solicitud, el Artículo 6.1 de la Convención fue modificado en consecuencia, pasando a ser, poco más o menos, la disposición enunciada en el Artículo 6.1 de la Convención adoptada en 2005. Se verá más adelante la importancia del cambio aportado.

La segunda disposición, esto es, el Artículo 8, titulado “Obligación de proteger las formas vulnerables de expresión cultural”, se lee como sigue:

Si se estima que algunas expresiones culturales son vulnerables o corren peligro de extinción o de grave decaimiento (peligros denominados en lo sucesivo “situaciones”), los Estados Partes adoptarán las medidas apropiadas para proteger la diversidad de las expresiones culturales en su territorio, de conformidad con las siguientes disposiciones:

- (a) cada Estado pondrá en todo momento en conocimiento del Comité Intergubernamental previsto en el Artículo 21 las situaciones que exijan una acción a título del presente artículo. Estas situaciones se determinarán de conformidad con los criterios establecidos por el Grupo Consultivo previsto en el Artículo 22, excepto en los casos cubiertos por los instrumentos internacionales existentes relativos a la protección del patrimonio cultural;
- (b) el Comité Intergubernamental examinará cada caso en función de los criterios establecidos por el Grupo Consultivo. En los casos en que el Comité Intergubernamental determine que es necesaria la adopción de medidas, se pedirá al Estado o los Estados Partes interesados que adopten medidas adecuadas en un lapso razonable;
- (c) un Estado Parte al que el Comité Intergubernamental haya pedido la adopción de medidas adecuadas, podrá solicitar por intermedio de este órgano una colaboración y ayuda internacional a fin de determinar los recursos que se necesitan para una acción eficaz.

Lo primero que llama la atención cuando se lee el Artículo 8, es su carácter imperativo. La expresión “adoptarán las medidas apropiadas”, al principio del artículo (“shall take appropriate measures” en la versión inglesa), denota una estricta obligación de actuar en el sentido que se pide. Este tono categórico se repite en el párrafo (b) del mismo artículo,

¹ En un documento de información titulado “Vulnerabilidad y peligro: reflexiones con miras a la aplicación del Artículo 8”, redactado por cuenta de la Secretaría de la UNESCO, el Profesor David Throsby, cuando trata de tener en cuenta las expresiones culturales en peligro en el Anteproyecto redactado por el grupo de expertos independientes, escribe lo siguiente: “Finalmente, se hizo el acuerdo sobre una formulación que repartía la referencia a la vulnerabilidad entre los artículos 6 y 8: el primero trataba del derecho de los Estados a adoptar medidas de protección en situación de peligro o de vulnerabilidad, mientras que el segundo indicaba claramente una obligación de adoptar tales medidas si las expresiones eran consideradas como vulnerables o con riesgo de una eventual extinción o un serio menoscabo”. Ver UNESCO, Document CE/08/1 EXT.IGC/INF.3, p. 4, 14 abril 2008.

donde se estipula que, cuando el Comité Intergubernamental estudie un caso referido por un Estado Parte, podrá, cuando lo considere necesario, pedirle que “adopte medidas adecuadas en un lapso razonable”. En la Convención adoptada en 2005, ya no se habla de una obligación estricta: el compromiso de las Partes ya es esencialmente opcional. Pues bien, como se verá más adelante, no por ello queda eliminada cualquier veleidad de forzar a los Estados involucrados a actuar.

Lo segundo que salta a la vista al leer el Artículo 8, es que hace referencia a la intervención de un órgano, denominado “Grupo Consultivo”, al cual se confía, entre otros cometidos, el de establecer los criterios con miras a determinar las situaciones en las cuales haya expresiones culturales en situación de riesgo. El Grupo Consultivo está integrado por 12 personas de reconocida competencia en el ámbito de la diversidad cultural, que desempeñan sus funciones a título personal y proceden de diversas regiones del mundo. Asimismo, tiene el mandato, como lo estipula el Artículo 22, “de alertar y asesorar al Director General de la UNESCO y/o al Comité Intergubernamental, por iniciativa propia, sobre todos los asuntos relativos a la aplicación de la presente Convención, en particular en los casos de expresiones culturales que corren peligro de extinción o de grave decaimiento”. Es evidente que los considerables poderes otorgados al Grupo Consultivo en la aplicación del Artículo 8 no eran precisamente del agrado de los Estados. Por lo tanto, nadie se sorprendió de que, durante la negociación, se tomase la decisión de retirar cualquier referencia a dicho órgano en la Convención. En efecto, en el sector de cultura, al igual que en otros muchos, los Estados siguen siendo reticentes ante la idea de transferir poderes a órganos que escapen a su control.

El tercero y último elemento que se debe retener cuando se lee el Artículo 8, es su aplicación concreta. Así pues, según el párrafo (c), “un Estado Parte al que el Comité Intergubernamental haya pedido la adopción de medidas adecuadas, podrá solicitar por intermedio de este órgano una colaboración y ayuda internacionales a fin de determinar los recursos que se necesitan para una acción eficaz”. Este recurso a la cooperación y a la ayuda internacional está ausente del Artículo 8 de la Convención adoptada en 2005. No obstante, como se verá más adelante, no por ello se ha olvidado la idea. De hecho, se

enuncia de nuevo en el Artículo 17 de la Convención, lo cual sugiere muy claramente que hay correlación entre el Artículo 8 y el Artículo 17.

El Artículo 21 del Anteproyecto de Convención prevé la creación del Comité Intergubernamental y establece sus funciones, entre ellas la de proponer medidas apropiadas cuando se sometan a su atención situaciones especiales, de conformidad con el Artículo 8. Se repite esta disposición, más o menos tal cual, en el Artículo 23 de la Convención adoptada en 2005. En lo que se refiere al Artículo 22 de este anteproyecto, que crea el Grupo Consultivo y define sus poderes, desaparece totalmente en la Convención adoptada en 2005, lo cual tiene como consecuencia trasladar al Comité Intergubernamental y a la Conferencia de las Partes la responsabilidad de formular directrices operativas relativas a los artículos 8 y 17, confiada previamente a dicho grupo.

Tras este breve examen de las disposiciones del Anteproyecto de Convención que sirvieron de punto de partida para la negociación de los expertos gubernamentales sobre las expresiones culturales en situación de riesgo, se pueden examinar ahora las disposiciones de la Convención que se refieren expresamente a este asunto y conocer el proyecto relativo a las directrices operativas adoptado en junio de 2008 por el Comité Intergubernamental y que será presentado a la Conferencia de las Partes en junio de 2009 para su aprobación.

PARTE 1 – LAS EXPRESIONES CULTURALES QUE CORREN PELIGRO EN EL TEXTO DE LA CONVENCIÓN

Cuatro artículos hacen referencia explícita a las expresiones culturales que corren peligro en la Convención adoptada en 2005: el Artículo 8 se ocupa particularmente del problema de las expresiones culturales que corren peligro; el Artículo 12 trata de la cooperación internacional en general y, en este contexto, advierte que deben tenerse en cuenta las situaciones mencionadas en el Artículo 8; el Artículo 17 trata de la ayuda internacional que debe brindarse a los países en desarrollo en las situaciones en que las expresiones culturales corran un riesgo grave; y el Artículo 23.6 (d) incluye, entre las atribuciones del

Comité Intergubernamental, la de “formular las recomendaciones apropiadas en los casos que las Partes en la Convención sometan a su atención, de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Convención, y en particular el Artículo 8”. Se analizará más detalladamente el Artículo 8 a continuación, pero sin por ello perder de vista los demás artículos.

1.1 El Artículo 8 de la Convención

El Artículo 8, titulado “Medidas para proteger las expresiones culturales”, se lee como sigue:

1. Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 5 y 6, una Parte podrá determinar si hay situaciones especiales en que las expresiones culturales en su territorio corren riesgo de extinción, o son objeto de un grave peligro o requieren algún tipo de medida urgente de salvaguardia.
2. Las Partes podrán adoptar cuantas medidas consideren necesarias para proteger y preservar las expresiones culturales en las situaciones a las que se hace referencia en el párrafo 1, de conformidad con las disposiciones de la presente Convención.
3. Las Partes informarán al Comité Intergubernamental mencionado en el Artículo 23 de todas las medidas adoptadas para enfrentarse con la situación, y el Comité podrá formular las recomendaciones que convenga.

Para comprender el alcance de esta disposición, hay que empezar por situarla en su contexto, luego proceder al estudio de su estructura y, por último, realizar un análisis detallado de cada uno de sus párrafos.

1.1.1 El contexto del Artículo 8

El Artículo 8 forma parte de un grupo de cuatro artículos que estaban estrechamente vinculados en el Anteproyecto de Convención redactado por expertos independientes y que permanecen en la Convención adoptada en 2005. Se trata de los artículos 5, 6, 7 y 8.

El Artículo 5 de la Convención reafirma, en términos claros, el derecho soberano de las Partes a adoptar medidas para proteger y promover la diversidad de las expresiones culturales. Este derecho es objeto de un trato más detallado en el Artículo 6, en forma de una lista ilustrativa de medidas que las Partes pueden adoptar para ejercerlo. El Artículo 7, titulado “Medidas destinadas a promover las expresiones culturales”, explicita más

adelante lo que se espera de las Partes en materia de promoción de las expresiones culturales, y el Artículo 8, titulado “Medidas destinadas a proteger las expresiones culturales”, lo que se espera de éstas en materia de protección de las expresiones culturales.

A juzgar por el título del Artículo 8, se podría pensar que las medidas de protección se aplican exclusivamente a las situaciones especiales contempladas en el párrafo 1 del Artículo 8. No obstante, tal interpretación iría en contra de la mención, en el Artículo 5 de la Convención, del derecho de las Partes a adoptar medidas tanto para proteger como para promover la diversidad de las expresiones culturales, sin tener en cuenta el grado de vulnerabilidad de éstas. Para despejar cualquier duda acerca del derecho de las Partes a proteger expresiones culturales en situaciones no contempladas en el Artículo 8, los negociadores de la Convención se tomaron el trabajo de precisar, al principio de dicho artículo, que la disposición era “sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 5 y 6”. Por otra parte, se recordará que la referencia a las culturas en peligro, que se encontraba en el Artículo 6 del Anteproyecto de Convención redactado por el grupo de expertos independientes, se suprimió durante la negociación. Por lo tanto, hay que concluir que el Artículo 8 de la Convención no restringe de ninguna manera el derecho general de intervención de las Partes contemplado en los Artículos 5 y 6.

1.1.2 La estructura general del Artículo 8

A primera vista, el proceso lógico del Artículo 8 es claro y coherente. En el primer párrafo, se enuncia que las Partes podrán determinar si hay una situación especial en que las expresiones culturales corren riesgo de extinción o son objeto de un grave peligro, o requieren una medida urgente de salvaguardia. Desemboca con toda naturalidad en el segundo párrafo, en el que se estipula que las Partes podrán adoptar cuantas medidas sean necesarias en las situaciones mencionadas en la primera parte del artículo. A su vez, este párrafo lleva al tercero, que decreta que las Partes deberán informar al Comité Intergubernamental de todas las medidas adoptadas para enfrentarse con las exigencias de la situación, el cual podrá luego formular las recomendaciones adecuadas.

No obstante, cuando se quiere llevar dicho proceso a la práctica, no hay más remedio que hacerse preguntas acerca de la finalidad misma del Artículo 8. Aunque el párrafo 1 establece claramente que una Parte podrá determinar si hay una situación especial en que una expresión cultural corre riesgo y el párrafo 2 también estipula claramente que la Parte interesada podrá adoptar medidas para enfrentar este tipo de situación, lo que se desprende del párrafo 3, curiosamente, es que no está tan libre como se piensa de actuar como quiera. En efecto, en cuanto adopte tales medidas, deberá informar al Comité Intergubernamental, y éste “podrá formular las recomendaciones que convengan”. Sin perjuicio de la índole de las recomendaciones formuladas, no se puede descartar la posibilidad de que éstas pongan en tela de juicio, de forma explícita o implícita, lo bien fundado de las medidas adoptadas. Éste podría ser el caso, por ejemplo, si el Comité Intergubernamental juzgara que la determinación de una situación especial no respondía a los criterios que él mismo hubiera establecido en las directrices operativas, o si una Parte solicitara el apoyo del Comité Intergubernamental sin haber determinado anteriormente la existencia de una situación especial. No está prohibido pensar que, en tales casos, se invitase a la Parte implicada a repetir el ejercicio. La cuestión que se plantea entonces es saber si el Artículo 8 es una disposición destinada a apoyar la acción de las Partes con miras a proteger sus expresiones culturales en peligro o si se trata de una disposición que más bien pretende enmarcar y controlar la acción de las Partes en la materia. Para comprender mejor la finalidad del Artículo 8, es preciso abordar cada uno de sus párrafos por separado.

1.1.3 El párrafo 1 del Artículo 8

Esta disposición plantea tres preguntas.

a) ¿Qué debe entenderse por determinar?

La interpretación más común del término *determinar* remite a una constatación relativa a una situación problemática, fundada en el análisis de los hechos. En la versión inglesa de

la Convención, la expresión “podrá determinar si hay situaciones especiales” se vierte de la siguiente forma: “may determine the existence of special situations.” El término *determinar*, o su equivalente inglés *determine*, ¿supone la existencia de un texto susceptible de ser comunicado, evaluado y criticado? En la medida en que un término y otro impliquen un juicio formal, se puede pensar, con toda lógica, que tal es el caso. Pero resultará imposible precisar qué forma éste debe adoptar y qué debe contener. Como se verá a continuación, los miembros del Comité Intergubernamental percibieron el problema cuando elaboraron el proyecto de directrices operativas relativas al Artículo 8. Sintieron claramente la necesidad de precisar que las Partes debían facilitarles informaciones relativas a la índole de las situaciones especiales en causa en el momento de presentar el informe de las medidas adoptadas. A falta de transmitir las informaciones solicitadas, las Partes se expondrán, por lo tanto, a que el Comité Intergubernamental llegue a la conclusión de que no se ha determinado verdaderamente.

b) ¿Qué debe entenderse por expresiones culturales?

El término *expresiones culturales*, tal y como se define en el Artículo 4 (3) de la Convención, se refiere a las expresiones “resultantes de la creatividad de personas, grupos y sociedades, que poseen un contenido cultural”. Las expresiones culturales se expresan y transmiten mediante “la creación, producción, difusión y distribución de actividades, bienes y servicios culturales y el acceso a éstos”. El término aparece por primera vez en el Anteproyecto de Convención redactado por el grupo de expertos independientes. En un resumen que hizo el Director General de la UNESCO de las reuniones de expertos independientes, recordaba lo siguiente: “Los expertos acordaron que los términos cultura y diversidad cultural no debían abordarse en el conjunto de sus acepciones y manifestaciones, sino en sus relaciones con el término de expresiones culturales, transmitidos especialmente por los bienes y servicios culturales²”.

² Ver UNESCO, Conferencia General, Informe preliminar del Director General sobre la situación que debe ser objeto de una reglamentación, así como sobre una posible ampliación de dicha reglamentación, acompañada de un anteproyecto de convención sobre la protección de la diversidad de los contenidos culturales y las expresiones artísticas, Doc. 33C/23, párrafo 10, 4 de agosto de 2005.

El hecho de que la Convención se limite a un aspecto preciso de la diversidad cultural, el de las expresiones culturales, no disminuye para nada la importancia de los demás aspectos, tales como el patrimonio cultural, la preservación de los idiomas y los derechos culturales. Hay que saber que algunos ya son objeto de otras convenciones, entre ellos los que están ligados a la protección del patrimonio, a la protección de los derechos humanos y a los derechos de propiedad intelectual. Asimismo, en la misma Convención, se hace referencia explícitamente a varios de estos aspectos en el preámbulo y en algunos artículos de la misma, con miras a situarla con relación a estos aspectos, sin por ello tratarlos como elementos específicos. Por último, la Convención no prevé la protección de las culturas en el sentido sociológico y antropológico del término, esto es, los tipos de vida, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias.

Para ilustrar la índole de las dificultades que plantea la interpretación del término *expresiones culturales* en el contexto del Artículo 8, basta con pensar, por ejemplo, en una Parte que alegase la existencia, en su territorio, de idiomas nacionales con riesgo de desaparición. Este peligro dista mucho de ser teórico, pues cada año desaparecen prácticamente cerca de una decena de idiomas en el mundo³. En el preámbulo de la Convención, no se esquivo el espinoso problema que representa la desaparición de varios idiomas, puesto que se afirma en el mismo que “la diversidad lingüística es un elemento fundamental de la diversidad cultural”. Pero en la Convención, la única mención de los idiomas que se refiere a la diversidad de las expresiones culturales como tal se encuentra en el Artículo 6.2 (b), que hace referencia a medidas que:

(...) brinden oportunidades, de modo apropiado, a las actividades y los bienes y servicios culturales nacionales, entre todas las actividades, bienes y servicios culturales disponibles dentro del territorio nacional, para su creación, producción, distribución, difusión y disfrute, comprendidas disposiciones relativas a la lengua utilizada para tales actividades, bienes y servicios.

³ En su estudio, el Profesor David Throsby cita, como ejemplo de riesgo cultural, “la posible desaparición de los idiomas minoritarios en beneficio de un idioma dominante nacional o internacional”, *supra*, nota 1.

De ello se puede deducir que tan sólo con relación a la creación, producción, difusión, distribución y disfrute de actividades, bienes y servicios culturales, se puede considerar la preservación de los idiomas con riesgo de desaparición en el sentido del Artículo 8 de la Convención y no con relación a sectores de actividades cubiertos por otras convenciones, como por ejemplo, el del patrimonio cultural. Un ejemplo concreto de medidas que se pudieran adoptar a este respecto es el de los cupos lingüísticos en la radio y la televisión⁴. Se ha adoptado el mismo tipo de enfoque en la aplicación de la Convención sobre la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial de 2003. Aunque ésta no prevé la salvaguardia de los idiomas como tales, la lista de sectores del patrimonio cultural inmaterial que figura en el Artículo 2 incluye las tradiciones y expresiones orales, entre ellas la lengua como vector del patrimonio cultural inmaterial. El resultado es que ahora, la protección de los idiomas en peligro ha llegado a ser uno de los aspectos importantes de la aplicación de dicha Convención⁵.

c) ¿Qué debe entenderse por “riesgo de extinción”, “grave peligro” y “salvaguardia urgente”?

De entrada, se impone una precisión. El hecho de recurrir a estos términos para describir las situaciones especiales en las cuales se encuentran unas expresiones culturales implica que éstas ya existen. Una expresión cinematográfica o una expresión musical desaparecida o inexistente no puede estar sometida a un riesgo de extinción, a un grave peligro o requerir una salvaguardia urgente. Esto no significa que no se pueda hacer nada en estos casos. Aunque el Artículo no incluye tales situaciones, las Partes siempre tienen la posibilidad de adoptar medidas para desarrollar expresiones culturales inexistentes apoyándose en el Artículo 7 de la Convención. Entonces, no tendrían que avisar al Comité Intergubernamental de las medidas adoptadas, como lo prescribe el Artículo 8.3 de la Convención, pero tampoco podrían solicitar la ayuda del Comité. Tampoco impediría que las Partes adoptasen medidas generalmente calificadas de “medidas de protección”, como los cupos. Su derecho a adoptar tales medidas se reafirma en el

⁴ Son casos que se encuentran, por ejemplo, en Canadá, en Francia y en Polonia.

⁵ Ver, en la dirección siguiente: UNESCO.org – Cultura – Patrimonio cultural – Lenguas en peligro: <http://www.unesco.org/culture/ich/index.php?lg=ES&pg=00136>.

Artículo 5 y se explicita en el Artículo 6, como se ha visto anteriormente. Pero en este caso, tampoco podrían las Partes pedir la intervención del Comité Intergubernamental, como lo prevé el Artículo 8. Lo que falta por saber es si se podría considerar que las situaciones contempladas forman parte del Artículo 8 al adoptar, por ejemplo, una interpretación *a fortiori* de los términos *riesgo de extinción*, *grave peligro* y *salvaguardia urgente*, es decir alegando que la aplicación del Artículo 8 se justifica aún más en el caso en que una expresión cultural haya desaparecido o aún no exista. Considerando la extensión muy amplia del alcance del Artículo 8 que resultase de tal interpretación, parecen más bien escasas las posibilidades de éxito del argumento.

¿Cómo distinguir ahora entre “riesgo de extinción”, “grave peligro” y “salvaguardia urgente”? Lo que tienen en común estas expresiones es que hacen referencia a situaciones de vulnerabilidad que requieren la aplicación de medidas de salvaguardia. El Profesor David Throsby, en el estudio del Artículo 8 que realizó a petición de la Secretaría de la UNESCO, analiza el significado de estas distintas expresiones. Con respecto a los peligros graves, propone, en primer lugar, que se clasifiquen según “sean internos o externos de un Estado y se deriven de fuentes económicas, culturales y/o físicas”. Presenta luego un cuadro de los diferentes tipos de peligros que puedan perjudicar la diversidad de las expresiones culturales, el cual no está, por desgracia, exento de ambigüedades. En efecto, introduce consideraciones que, desde un punto de vista jurídico, parecen desbordar el campo de aplicación de la Convención. Algunos de los ejemplos de peligros graves que cita, como “las degradaciones causadas por las condiciones climáticas en edificios o sitios del patrimonio”, remiten a riesgos enumerados más bien en la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de 1972. Dado que se trata de la salvaguardia urgente, destaca con acierto que “cierto nivel de exposición al peligro, e incluso cierta limitación en la extensión de la diversidad de la oferta de las expresiones culturales, se puede a la vez esperar y tolerar como parte de la dinámica económica y cultural normal del ámbito nacional e internacional”. Prosigue afirmando que “deberían considerarse estos efectos como graves y pensar en recursos si el daño causado es susceptible de durar o llegar a ser permanente y/o si los deterioros son difíciles de subsanar”. En cuanto al riesgo de

extinción, el Profesor Throsby destaca que, de las tres situaciones contempladas en el Artículo 8, ésta es la más seria, pues conduce a la desaparición total de una expresión cultural. Y agrega que la palabra *extinción* “implica que, como en el caso de las especies de la esfera biológica, la desaparición sería total y definitiva”. Pero los ejemplos que presenta, esto es, la destrucción de un edificio del patrimonio o la desaparición de una lengua tradicional, aparecían también como ejemplos de “graves riesgos”. Así pues, pese a los esfuerzos del Profesor Throsby para precisar el alcance de las expresiones *riesgo de extinción*, *grave peligro* y *salvaguardia urgente*, hay que admitir que permanece impreciso.

En la práctica, le corresponderá al Comité Intergubernamental precisar, en el marco del estudio que haga de los informes transmitidos por las Partes, el sentido que se haya de dar a estas expresiones. Como se ha mencionado anteriormente, hay en el proyecto de directrices operativas de junio de 2008 relativas a los Artículos 8 y 17 indicaciones bastante claras de los criterios que deberá tener en cuenta el Comité Intergubernamental para determinar si existen situaciones previstas en el Artículo 8⁶. Lo que queda por ver es si este proyecto será ratificado por la Conferencia de las Partes en junio de 2009 y, en caso afirmativo, si los criterios enunciados por el Comité serán suficientes para esclarecer el sentido de las expresiones *riesgo de extinción*, *grave peligro* y *salvaguardia urgente*.

1.1.4 El párrafo 2 del Artículo 8

En virtud del párrafo 2 del Artículo 8, “las Partes podrán adoptar cuantas medidas consideren necesarias para proteger y preservar las expresiones culturales que corran riesgo en las situaciones a las que se hace referencia en el párrafo 1, de conformidad con las disposiciones de la presente Convención”. A primera vista, resulta difícil ver lo que esta disposición agrega al Artículo 5, en el cual ya se enuncia, en términos más generales, que las Partes tienen el derecho soberano a formular y aplicar sus políticas culturales y adoptar medidas para proteger y promover la diversidad de las expresiones culturales. La única diferencia que se nota es que el párrafo 2 del Artículo 8 precisa que las Partes

⁶ Ver más adelante, sección 2.3, p. 20.

podrán adoptar “cuantas” medidas sean necesarias para proteger y preservar las expresiones culturales que corran riesgo. Se puede uno interrogar sobre el significado de esta precisión. ¿Hay que ver en ello una indicación de que, en situaciones de urgencia como las que contempla el Artículo 8, la Convención prevalecería sobre los demás tratados internacionales, como lo preveía el Artículo 19 (opción A) del Anteproyecto de Convención redactado por el grupo de expertos independientes y que trataba de la relación entre la Convención y los demás tratados internacionales⁷? No puede ser el caso, ya que se descartó explícitamente dicha opción en la etapa de la negociación intergubernamental. El problema del vínculo que se debe establecer entre la Convención y los demás tratados internacionales encuentra ahora su respuesta en el Artículo 20 de la Convención, que prevé lo siguiente:

1. Las Partes reconocen que deben cumplir de buena fe con las obligaciones que les incumben en virtud de la presente Convención y de los demás tratados en los que son Parte. En consecuencia, sin subordinar esta Convención a los demás tratados:
 - (a) fomentarán la potenciación mutua entre la presente Convención y los demás tratados en los que son Parte; y
 - (b) cuando interpreten y apliquen los demás tratados en los que son Parte o contraigan otras obligaciones internacionales, las Partes tendrán en cuenta las disposiciones pertinentes de la presente Convención.
2. Ninguna disposición de la presente Convención podrá interpretarse como una modificación de los derechos y obligaciones de las Partes que emanen de otros tratados internacionales en los que sean Parte.

El texto reproduce el lenguaje del Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica⁸, cuyo enfoque básico en lo concerniente a las relaciones con los demás tratados se funda en tres propuestas agrupadas en el preámbulo, donde se declara, sucesivamente, que “los acuerdos relativos al comercio y al medio ambiente deben apoyarse mutuamente con miras a lograr el desarrollo sostenible”, que el Protocolo “no podrá interpretarse en el sentido de que modifica los derechos y las obligaciones de una Parte con arreglo a otros acuerdos internacionales ya en vigor” y que el “preámbulo no tiene por objeto subordinar el

⁷ Ver UNESCO, Documento CLT/CPD/2004/CONF.607/6, *Anteproyecto de Convención sobre la protección de la diversidad de los contenidos culturales y las expresiones artísticas*, Texto revisado por el Comité de Redacción con fecha de 14 de diciembre de 2004, Artículo 19, 23 de diciembre de 2004.

⁸ El Protocolo de Cartagena fue adoptado en 2000 y entró en vigor en 2003.

Protocolo a otros acuerdos internacionales”. Si se exceptúa el apartado (b) del Artículo 20.1, éstos son los elementos esenciales del Artículo 20 de la Convención. Por otra parte, resulta interesante destacar que el mismo Protocolo de Cartagena seguía en esto el enfoque adoptado por los negociadores de la Convención de Rotterdam de 1998⁹ y que fue seguido, un año después de su adopción, de otro tratado que utilizaba un enfoque idéntico sobre el mismo problema de relación con los demás tratados internacionales, esto es, el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogénicos para la Alimentación y la Agricultura de 2001¹⁰. Así pues, el Artículo 20 de la Convención parece inscribirse en una nueva tendencia en materia de gobernanza internacional, esto es, la de afirmar la igual legitimidad de las preocupaciones que no sean comerciales con relación a las preocupaciones comerciales en materia de reglamentación internacional¹¹. No obstante, el Artículo 20 de la Convención va un poco más lejos al proponer, en el apartado 2 del párrafo 1, una forma concreta de garantizar una mayor complementariedad entre las preocupaciones en cuestión. A este respecto, prescribe que las Partes deberán tener en cuenta las disposiciones pertinentes de la Convención “cuando interpreten o apliquen los demás tratados de los que son Partes o contraigan otras obligaciones internacionales”.

Para ilustrar ahora cómo estos principios podrían aplicarse al contexto del Artículo 8 de la Convención, puede resultar interesante examinar un caso concreto, el de Nueva Zelanda, que se había comprometido, durante las negociaciones de la Ronda Uruguay, a no recurrir a las restricciones cuantitativas en el sector audiovisual. Pues bien, un estudio realizado algunos años más tarde, en 1999 precisamente, demostró que la proporción de contenido local en el conjunto de la programación televisiva neozelandesa había disminuido hasta tal punto que, si se compara con la de otros nueve países (Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Australia, Finlandia, África del Sur, Irlanda, Países Bajos,

⁹ *Convención de Rotterdam sobre el procedimiento de consentimiento previo fundamentado a ciertos plaguicidas y productos químicos objeto de comercio internacional*, negociada bajo los auspicios del Programa de las Naciones Unidas para Medio Ambiente (PNUME) y de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, que se adoptó en 1998 y entró en vigor en 2004.

¹⁰ Dicho tratado se negoció bajo los auspicios de la FAO; fue adoptado en 2001 y entró en vigor en 2004.

¹¹ Estas cuatro convenciones tienen como característica común el hecho de que plantean un problema de interfaz entre las preocupaciones comerciales y las preocupaciones que no son comerciales, problema ya planteado en 1998 por Jeffrey L. Dunoff en un excelente artículo titulado “The Death of the Trade Regime”, *European Journal of International Law*, vol. 10, n° 733.

Singapur), Nueva Zelanda se encontraba en la parte inferior de la escala, con un 24 por ciento de contenido local¹². Al haber permitido constatar, mediante un nuevo estudio realizado en 2001, que la situación no había mejorado¹³, el Gobierno de Nueva Zelanda anunció entonces su intención de introducir cupos de programación local en la televisión¹⁴. Pero el representante estadounidense para Comercio hizo saber muy rápidamente que tal medida violaría los compromisos de Nueva Zelanda¹⁵. Por lo tanto, el proyecto fue abandonado y sustituido por un convenio de buena fe entre el gobierno neozelandés y los propietarios de estaciones de televisión, en virtud del cual éstos se comprometían a hacer todo lo posible para mejorar el nivel de contenido local en la televisión. Un hecho interesante es que Australia, vecina de Nueva Zelanda, logró mantener, durante el mismo periodo, un nivel de contenido local del 55 por ciento, gracias a su sistema de cupos. Más adelante, este sistema fue reconocido como una excepción legítima en el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Australia, suscrito en 2004.

Si este asunto hubiera sucedido después de la entrada en vigor de la Convención y después de la ratificación de la misma por Nueva Zelanda, ¿habría sido distinto el resultado? Sin duda Nueva Zelanda habría podido alegar, apoyándose en los estudios de 1999 y 2001, que la situación descrita constituía un “grave peligro” en el sentido del Artículo 8.1 de la Convención. Sin embargo, frente a Estados Unidos, que no es signatario de la Convención, es probable que el desenlace del asunto hubiese sido el mismo. Aunque se enfrentaba a un grave peligro, Nueva Zelanda no habría podido hacer caso omiso de los compromisos contraídos en la OMC, debido al Artículo 20.2 de la Convención. En cambio, habría tenido que interpretar y aplicar sus compromisos con arreglo a disposiciones pertinentes de la Convención, como lo pide el Artículo 20.1 (b). De haber sido así, hay sobrados motivos para pensar que hubiera actuado como en 2001,

¹² New Zealand on Air, “Broadcasting and Cultural Issues at the Start of the New Millennium”: <http://www.nzonair.govt.nz/media/policyandresearch/otherpublications/issues.pdf>.

¹³ New Zealand on Air, Local Content 2001, p. <http://www.nzonair.govt.nz/research.php>.

¹⁴ New Zealand, Ministry for Culture and Heritage, Department Forecast Report 2001, p. 9: <http://www.mch.govt.nz/publications/dfr2001/MCH2001DFR.pdf>.

¹⁵ Office of the United States Trade Representative, *National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers 2001*, under New Zealand.

pidiendo a los propietarios de cadenas privadas que hicieran todo lo posible para aumentar el nivel de contenido local pues, a decir verdad, no podía ir mucho más lejos¹⁶. Si, por otra parte, la oposición a los cupos hubiera procedido de otra Parte en la Convención, Nueva Zelanda habría podido alegar los Artículos 5, 8 y 20 de la Convención para pedirle una aplicación de la OMC que hubiese tenido en cuenta las disposiciones en cuestión, lo cual, en última instancia, hubiera podido llegar hasta renunciar a oponerse a los mismos cupos.

1.1.5 El párrafo 3 del Artículo 8

Si bien los dos primeros párrafos del Artículo 8 tienen un carácter permisivo, no sucede lo mismo con el párrafo 3 que impone muy claramente una obligación. Según éste, “las Partes informarán (“shall report” en la versión inglesa) al Comité Intergubernamental, del que trata el Artículo 23, de todas las medidas adoptadas para enfrentarse con la situación, y el Comité podrá formular las recomendaciones que convengan”. El alcance de esta obligación expone al riesgo de plantear con bastante rapidez un problema de interpretación. En efecto, no está claro a primera vista si esta obligación de informar “de todas las medidas adoptadas para enfrentarse con la situación” es aplicable a medidas adoptadas previamente a la fecha de entrada en vigor de la Convención, pero aún vigentes. En la práctica, un buen número de Partes podrían encontrarse en una situación de este tipo. Si se fía uno del Artículo 28 de la Convención de Viena sobre el Derecho de Tratados, que prescribe que “las disposiciones de un tratado internacional no vinculan a una Parte en lo que concierna un acto o hecho anterior a la fecha de entrada en vigor de dicho tratado con respecto a dicha parte o a una situación que hubiera dejado de existir en esa fecha”, la respuesta a este problema es clara: las medidas adoptadas para remediar una situación preexistente en el momento de la entrada en vigor de la Convención no

¹⁶ En efecto, tal medida se encuentra en el límite de lo que podía hacer Nueva Zelanda sin ir explícitamente en contra de sus compromisos. El argumento contra tal medida es que, debido a su índole misma, llega a excluir a los proveedores extranjeros de un tiempo dado de teledifusión, otorgando con ello a los proveedores locales una ventaja comercial injusta. Aunque el convenio suscrito no sea formalmente apremiante, el problema que plantea desde el punto de vista de la OMC es saber si el grado de presión ejercido por el gobierno era tal que a las empresas no les quedaba prácticamente más opción que conformarse. Ver *Japón – Comercio de semiconductores*, Informe del grupo especial adoptado el 4 de mayo de 1988, L6309 -35S/126, párrafo 117.

estarían excluidas de la obligación de informar cuando dicha situación aún existiera después de la entrada en vigor de la Convención.¹⁷

No se puede prejuzgar el contenido de las “recomendaciones apropiadas” del Comité. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, es muy posible que éstas pongan en tela de juicio, explícita o implícitamente, lo bien fundado de las medidas que hayan adoptado las Partes para sostener sus expresiones culturales en peligro. Si dichas recomendaciones no van acompañadas de un llamamiento a la cooperación y ayuda internacionales, corren el riesgo de ser percibidas como una forma de intervención en los asuntos internos de la Parte interesada. No carece de interés el destacar, a este respecto, que en la Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural, el Artículo 7 de dicha convención menciona explícitamente que hay que entender por protección del patrimonio mundial, cultural y natural “la implantación de un sistema de cooperación y asistencia internacionales tendentes a ayudar a los Estados Partes en la Convención en los esfuerzos desplegados para preservar e identificar dicho patrimonio”. Dado que el Artículo 8, como tal, es mudo sobre la cuestión de la cooperación y ayuda internacional, hay que remitirse a los Artículos 12 y 17 para informarse más a fondo sobre este tema.

1.2 Los Artículos 12 y 17 de la Convención

Aunque están separadas del Artículo 8, estas dos disposiciones han de leerse conjuntamente con éste y considerarse como el desenlace normal del procedimiento promovido por la Convención en lo que se refiere a las expresiones culturales en situación de riesgo. El párrafo introductorio del Artículo 12 prescribe lo siguiente: “Las Partes procurarán fortalecer su cooperación bilateral, regional e internacional para crear condiciones que faciliten la promoción de la diversidad de las expresiones culturales, teniendo especialmente en cuenta las situaciones contempladas en los Artículos 8 y 17 (...)”. Por su parte el Artículo 17 estipula que “las Partes cooperarán para prestarse asistencia mutua, otorgando una especial atención a los países en desarrollo, en las

¹⁷ Para un caso semejante en el contexto de la OMC, ver WTO: Órgano de solución de controversias, Asunto CE – Medidas comunitarias relativas a las carnes y productos cárnicos (hormonas). WT/DS48/AB/R.par. 128 (1998).

situaciones contempladas en el Artículo 8”. Ya se base en el Artículo 12 o en el Artículo 17, la cooperación internacional, como se verá ahora al estudiar el proyecto de directrices operativas relativo al Artículo 8, estará llamada a desempeñar un papel importante en la aplicación de este último.

PARTE 2 – EL PROYECTO DE DIRECTRICES OPERATIVAS RELATIVO A LAS EXPRESIONES CULTURALES QUE CORREN PELIGRO

Durante su primera sesión ordinaria, en junio de 2007, la Conferencia de las Partes confió al Comité Intergubernamental el mandato de elaborar, de forma prioritaria, directrices operativas en lo relativo a los Artículos 7, 8 y de 11 a 17, así como el estudio y la adopción del Artículo 18 de la Convención durante su segunda sesión ordinaria, en junio de 2009. En su primera sesión extraordinaria, en junio de 2008, el Comité Intergubernamental adoptó, efectivamente, diversos proyectos de directrices operativas, una de las cuales versaba más especialmente sobre la protección de las expresiones culturales en situación de riesgo (Artículos 8 y 17 de la Convención). El proyecto de directrices operativas aborda los puntos sugeridos por el texto mismo de los artículos 8 y 17, esto es: 1) las situaciones especiales; 2) las medidas para proteger y preservar las expresiones culturales; 3) los informes al Comité Intergubernamental; 4) el papel del Comité Intergubernamental; (5) el informe periódico de las Partes; (6) la cooperación internacional. En las páginas que siguen, se comenta brevemente el contenido de estos temas.

2.1 Las situaciones especiales

El proyecto de directrices operativas es más bien incompleto en lo que se refiere a las situaciones especiales. Se limita a precisar, en el primer párrafo, que “la índole de los riesgos que corren las expresiones culturales puede ser, entre otras, cultural, física o económica”. No hay ningún intento de precisar el sentido de conceptos como los de “riesgo de extinción”, “grave peligro” y “salvaguardia urgente”. Se trata de una laguna que podría complicar seriamente la labor de las Partes cuando les llegue el momento de

facilitar informaciones respecto de los riesgos que corren las expresiones culturales, como lo exige el párrafo 5 de las directrices operativas, que se abordará más adelante.

2.2 Las medidas para proteger y preservar las expresiones culturales

En el proyecto de directrices operativas, las precisiones aportadas a este respecto no carecen de interés. En el párrafo 3, se expone, en primer lugar, que:

(...) las medidas adoptadas por las Partes en virtud del Artículo 8.2 dependerán de la índole de la situación especial determinada por la Parte y podrán incluir, sin limitarse a ellas, medidas a corto plazo o medidas de urgencia concebidas para un efecto inmediato, el fortalecimiento o la modificación de las políticas y medidas existentes, nuevas políticas y medidas, estrategias a largo plazo, el llamamiento a la cooperación internacional.

Merece notarse la referencia a la cooperación internacional entre las medidas susceptibles de ser adoptadas en virtud del Artículo 8.2 para proteger y preservar las expresiones culturales vulnerables, pues destaca la importancia de leer en paralelo los Artículos 8 y 17.

En el párrafo siguiente, se califica la libertad que se deja a las Partes de adoptar todas las medidas necesarias para remediar una situación especial, pidiéndoles que se cercioren “de que las medidas adoptadas en virtud del Artículo 8.2 no afecten los principios directores de la Convención y no vengan de ninguna manera en contradicción con la letra y el espíritu de la Convención¹⁸”. Entre los numerosos principios que se han de vigilar en este contexto, cabe mencionar los de respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales (principio 1), de igual dignidad y respeto de todas las culturas (principio 3), de solidaridad y cooperación internacionales (principio 4), de acceso equitativo (principio 7) y de apertura y equilibrio (principio 8).

2.3 Los informes al Comité

¹⁸ El párrafo 4 tiene su fuente en la última parte del Artículo 8.2.

Esta parte del proyecto de directrices operativas relativas a los Artículos 8 y 17 ocupa el centro del dispositivo implementado para garantizar la aplicación de las disposiciones en cuestión. Establece el lazo entre los párrafos 1, 2 y 3 del Artículo 8 y con el Artículo 17 de una manera que no deja lugar a dudas en cuanto a la voluntad del Comité de controlar rigurosamente el recurso a dichas disposiciones. A este respecto, el párrafo 6 del proyecto de directrices operativas prescribe que, cuando alguna Parte “haya determinado una situación especial según el Artículo 8.1 y adoptado medidas según el Artículo 8.2, la Parte interesada informará al Comité de las medidas adoptadas. El informe deberá contener las informaciones enumeradas en el párrafo 5 del presente capítulo”. Este párrafo se lee de la forma siguiente:

5. Cada vez que una Parte informe al Comité Intergubernamental, de conformidad con el párrafo 3 del Artículo 8, debería estar en condiciones de:

5.1 determinar que la situación no puede ser objeto de acción en el marco de otras convenciones de la UNESCO;

5.2 identificar el riesgo o peligro que pesa sobre la expresión cultural o la salvaguardia urgente necesaria, de forma apropiada, implicando a los expertos, la sociedad civil, incluyendo a las comunidades a nivel local;

5.3 demostrar las fuentes del peligro, utilizando datos factuales, entre otros;

5.4 determinar la vulnerabilidad e importancia de la expresión cultural en peligro;

5.5 determinar la índole de las consecuencias del riesgo o del peligro sobre la expresión cultural. Deberían ponerse de relieve las consecuencias culturales;

5.6 exponer las intervenciones realizadas para remediar la situación especial, incluyendo las medidas a corto plazo, las medidas de urgencia o las estrategias a largo plazo;

5.7 si llega el caso, recurrir a la cooperación y ayuda internacional.

Lo primero que se observa es que las exigencias se refieren menos a las medidas adoptadas por las Partes para enfrentarse con la situación que sobre la índole del peligro que las requiere. Mientras que los apartados 5.1 a 5.5 versan sobre la índole del peligro, sólo el apartado 5.6 trata de las medidas adoptadas para remediar la situación especial. Está muy claro que el objetivo que se persigue es cerciorarse de que el peligro es real y que su índole justifica las medidas adoptadas. Esta constatación se ve confirmada también en la formulación misma de las solicitudes de informaciones relativas a la índole del peligro, que imponen una carga relativamente pesada a las Partes que deseen recurrir

al Artículo 8, lo cual podría, eventualmente, desanimar a cierto número de ellas. Por último, hay que destacar que el último párrafo, esto es, el párrafo 5.7, no constituye en sí una exigencia, pero que se presenta más bien como una posibilidad que se ofrece a la Parte que presenta el informe. Asimismo, se puede ver, en dicho párrafo, el procedimiento prescrito para informar al Comité Intergubernamental de un llamamiento a la cooperación y ayuda internacionales.

Por último, el párrafo 7 del proyecto de directrices operativas precisa que el informe debería ser presentado al Comité por lo menos tres meses antes de la apertura de una sesión ordinaria, de forma que permita la difusión de la información. ¿Hay que ver en ello una exigencia estricta cuyo incumplimiento llevaría automáticamente al reporte del estudio del informe a la próxima sesión ordinaria del Comité? La utilización del condicional en lugar del futuro en la formulación de esta exigencia parece indicar que el Comité dispondrá de cierto margen de maniobra. Falta por ver ahora el papel del Comité a partir del momento en que le sea remitido un informe sobre una situación especial.

2.4 El papel del Comité Intergubernamental

La primera tarea de este comité, según el párrafo 8 del proyecto de directrices operativas, consiste en inscribir el informe en el orden del día de sus sesiones ordinarias. El Comité deberá proceder luego al estudio de los informes y sus elementos adjuntos. Si una Parte no cumple los requisitos de las líneas directrices en lo concerniente al contenido del informe, se puede pensar que el Comité reiterará su solicitud de informaciones antes de proseguir el estudio del caso.

Una vez que haya terminado el estudio de un caso, el Comité Intergubernamental podrá hacer recomendaciones y sugerir medidas correctoras, debiendo la Parte interesada aplicarlas, si fuera necesario, como lo indica el párrafo 9 del proyecto de directrices operativas, de conformidad con el Artículo 8.3 de la Convención. Al hacer recomendaciones y sugerir medidas correctoras, el Comité sustituye en cierta manera a la Parte interesada para determinar lo que conviene hacer para resolver el problema. Esta

tarea resulta delicada y compleja, pues no sólo supone competencias relativamente profundas y una sólida experiencia, sino que también exige tiempo. ¿Está el Comité Intergubernamental en condiciones de asumir semejante labor? ¿Podrá llevar a cabo el estudio de los informes que le sean transmitidos en plazos razonables, habida cuenta de la urgencia de las situaciones contempladas? ¿Podrá hacer frente a un posible aumento del número de solicitudes en virtud del Artículo 8? ¿Podría pensarse en un subcomité para tratar estas solicitudes de manera eficaz? Son éstas otras tantas preguntas que exigirán probablemente respuestas en un futuro bastante cercano.

Entre las medidas apropiadas que se pueden sugerir para aplicar el Artículo 8.3 de la Convención, el párrafo 10 del proyecto de directrices operativas menciona tres que están ligadas a otras disposiciones de la Convención. Se trata de propiciar la difusión de informaciones sobre las mejores prácticas que emanen de otras Partes en situaciones semejantes (Artículos 9 y 19), informar a las Partes de la situación e invitarlas a prestarse asistencia mutua (Artículo 17) y, por último, sugerir a la Parte interesada que pida, en caso de necesidad, una ayuda al Fondo Internacional para la Diversidad Cultural (Artículo 18), las informaciones y los datos descritos en el párrafo 5 de las directrices operativas, así como cualquier otra información considerada necesaria y que haya de proporcionarse a petición de la Parte interesada. Dado que responden estrechamente a las expectativas concretas de las Partes interesadas, estas tres medidas están llamadas a desempeñar un papel capital en la aplicación de las disposiciones de la Convención relativas a las expresiones culturales.

2.5 El informe periódico

El párrafo 11 de las directrices operativas prescribe que, cuando una Parte haya determinado una situación especial según el Artículo 8 (1) y adoptado medidas en virtud del Artículo 8 (2), tendrá la obligación de mencionar las informaciones necesarias sobre estas medidas en el informe periódico que presente a la UNESCO, de conformidad con el Artículo 9 (a) de la Convención. En virtud de esta última disposición, las Partes se comprometen a proporcionar cada cuatro años, en su informe a la UNESCO, la

información necesaria sobre las medidas adoptadas con miras a proteger y promover la diversidad de las expresiones culturales en sus respectivos territorios y a escala internacional. En este contexto, el párrafo 11 de las directrices operativas puede interpretarse como una forma de aumentar el control sobre la utilización del Artículo 8, sometiendo éste al examen de la Conferencia de las Partes.

2.6 La cooperación internacional

La última sección de las directrices operativas relativas a los Artículos 8 y 17 trata de forma sucinta de la cooperación internacional. En efecto, en el primero de los tres párrafos, se reproduce esencialmente el texto del Artículo 17 de la Convención, mientras que el segundo se limita a precisar que la cooperación contemplada, de conformidad con este artículo, puede ser bilateral, regional o multilateral, y la asistencia contemplada puede ser, entre otras, de índole económica o técnica. Es bastante curioso que no haya ninguna referencia al Artículo 12 de la Convención, titulado “Promoción de la cooperación internacional”, donde se estipula, al principio, que las Partes “procurarán fortalecer su cooperación bilateral, regional e internacional para crear condiciones que faciliten la promoción de la diversidad de las expresiones culturales, teniendo especialmente en cuenta las situaciones contempladas en los Artículos 8 y 17 (...)”. Considerando que el Artículo 17 de la Convención invita a las Partes a cooperar para prestarse asistencia mutua, “otorgando una particular atención a los países en desarrollo en las situaciones contempladas en el Artículo 8”, se puede considerar que el Artículo 12 es una disposición que abre la puerta a una cooperación internacional más amplia, de la cual puedan beneficiarse no sólo los países en desarrollo sino también los países desarrollados, que están igualmente implicados en el Artículo 8.

CONCLUSIÓN

No hay que subestimar la importancia de las disposiciones de la Convención que tratan de las expresiones culturales en peligro. Durante los debates que rodearon su adopción, se desprendió claramente que, para numerosos países, en particular países en desarrollo, se

trataba de un problema que había de tomarse muy en serio. Por cierto, tres artículos de la Convención tratan de este problema, lo cual demuestra la importancia que se le otorga. Estos artículos, así como el proyecto de directrices operativas adoptado por el Comité Intergubernamental (y que se presentará a la Conferencia de las Partes para su aprobación, en junio de 2009), deben entenderse como formando parte de un enfoque integrado con miras a prestar una ayuda concreta a las Partes que se enfrenten con este tipo de problema. De entrada, el enfoque tiene el mérito de incitar a las Partes a inventariar las expresiones culturales en peligro en sus respectivos territorios y a adoptar las medidas necesarias para protegerlas. Ahora queda por ver cómo se concretará el esquema de intervención contemplado.

El presente análisis de las disposiciones de la Convención y el de las directrices operativas que se aplican a la misma incitan a pensar que el éxito del mecanismo que se haya de instaurar dependerá en buena parte de la percepción que las Partes tengan de la misma. Como se puede observar con más particularidad en la lectura de las directrices operativas, a las Partes que se enfrenten con situaciones de expresiones culturales en peligro y deseen recurrir al Comité Intergubernamental, no les quedará otra opción que preparar un expediente bien constituido, tanto en lo que se refiere a la índole y gravedad del peligro como a las medidas adoptadas para remediarlo. Al transmitir dicho expediente al Comité Intergubernamental, las Partes abren implícitamente la puerta a un examen crítico de su comportamiento en la situación contemplada y a sugerencias que no siempre mirarán con buenos ojos. En cambio, lo cierto es que pueden esperar beneficiarse de la pericia técnica de las demás Partes y del apoyo económico de la comunidad internacional. Si no sacan de ello ningún beneficio concreto, es posible sin embargo que los recursos al Artículo 8 se vayan haciendo paulatinamente más raros.

Está claro que el Comité Intergubernamental tendrá que desempeñar un papel importante en la aplicación del Artículo 8. Por desgracia, hasta ahora se han hecho pocas preguntas acerca de la manera en que cumplirá concretamente su cometido. Si los informes presentados al Comité se multiplicaran, es de temer que éste se viera rápidamente desbordado por la amplitud de la labor que hubiera de realizar. No cabe duda que un

encuentro anual de algunos días no bastará para estudiar los informes, hacer recomendaciones y sugerir medidas correctoras que se hayan de aplicar. Por consiguiente, quizás conviniera confiar a un subcomité permanente el trabajo de encuestar sobre las situaciones especiales presentadas al Comité y preparar para éste proyectos de recomendaciones y medidas correctoras. Tal vez ahora sea un poco pronto para examinar este asunto. Pero para intervenir, no habrá que esperar a que las Partes hayan perdido la confianza en el mecanismo implementado.