

La tercera sesión de la reunión intergubernamental de expertos sobre el Anteproyecto de Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones artísticas y el examen del proyecto de Convención por la Conferencia General

Ivan Bernier

La tercera reunión: el desenlace

La tercera reunión, como lo recordara el Presidente Asmal en su alocución de apertura, constituía la etapa más crítica del proceso de negociación que debía desembocar en la adopción, por parte de la 33^a Conferencia general de la UNESCO, del proyecto de convención. En efecto, aunque la sesión anterior fue productiva, no había permitido completar el examen del conjunto del texto y no siempre hubo convergencia sobre muchos puntos importantes. Era obvio que el resultado deseado no se alcanzaría si la negociación se realizaba de la misma forma que en la segunda sesión; debía adoptarse un método de trabajo más eficaz. Parecía importante, en particular, que el debate partiera del Comité de Redacción para llevarlo al nivel de la Asamblea Plenaria y facilitar la toma de decisiones aislando poco a poco las cuestiones más controvertidas. Pero para introducir tales cambios, el Presidente Asmal debía contar con un importante apoyo en la Asamblea Plenaria.

Sin embargo, antes de iniciar la tercera reunión, la amplitud de ese apoyo no era muy evidente. Si se tiene en cuenta la reacción crítica de los Estados Unidos en el momento de conocerse el nuevo Comité de Redacción redactado por el Presidente Asmal, una gran cantidad de observadores estimaba que la cuestión del texto a utilizarse como base de debate en la tercera reunión sería planteada y discutida con aspereza desde el principio. Durante los días previos a la apertura de la sesión, varias delegaciones se reunieron según su pertenencia geográfica o lingüística para discutir su posición sobre el tema. En su discurso de apertura, el Director General, Sr. Matsuura, hizo referencia de manera prudente al “informe compuesto”, que describió como “un texto síntesis de posiciones consensuadas y de debates que debían llevarse a cabo” y al “texto consolidado”, que describió como “un texto sin rodeos ni opción basado en propuestas de acercamiento de puntos de vista”. Ahora bien, aunque los Estados Miembros plantearon la cuestión de entrada, fue sólo para elogiar el texto del Presidente Asmal y sugerir de manera casi unánime que este último sirviera de base para la continuación del debate. Costa Rica, en nombre del Grupo de los 77, Canadá en nombre del Grupo de los embajadores francófonos, Luxemburgo en nombre de la Unión Europea, México en nombre de América Latina y el Caribe, China, Suiza, Noruega, Vietnam, Brasil, India, Andorra, Arabia Saudita, Nueva Zelanda, Rusia y Benín apoyaron uno por uno el texto del Presidente, calificándolo de coherente y de equilibrado, y deseaban que fuera el texto de debate. No obstante, ciertos Estados, aunque adherían al texto del Presidente, destacaron al mismo tiempo que el otro texto debía permanecer al alcance de la mano para ser consultado. Fue el caso, entre otros, de Marruecos, Australia y Japón, aunque este último mostró sus reservas

con respecto al texto consolidado. Por último, los Estados Unidos dijeron lamentar que las recomendaciones del Comité de Redacción no se hayan tenido en cuenta y que muchos de los conceptos que se encontraban entre corchetes en el texto consolidado del Presidente Asmal hayan sido revisados. En última instancia, el texto consolidado terminó por adoptarse como base del debate, sin descartar no obstante la posibilidad de utilizar el texto compuesto como referencia, si resultaba necesario. En los hechos, apenas se hizo referencia a este último en el transcurso de la negociación. La autoridad y el prestigio del Presidente Asmal resultaron claramente reforzados luego de este debate, lo que abrió la puerta a una iniciativa determinante en lo relativo al método de trabajo.

En su alocución de apertura, el Presidente Asmal se mostró más directivo que lo que había estado en la segunda sesión sobre este punto. El debate, anunció, se haría por grandes temas: preámbulo, objetivos y principios, ámbito de aplicación y definiciones, derechos y obligaciones, incluida la cooperación internacional, relaciones con los otros instrumentos, órganos de la convención, cláusulas finales, incluidos los anexos sobre la solución de controversias. Las delegaciones que deseaban proponer enmiendas al texto consolidado deberían hacerlo por escrito y con suficiente anticipación como para que el *Bureau* pudiese tenerlos en cuenta. Este último los examinaría y acordaría qué curso darles. El *Bureau* trataría las propuestas menores, de estilo y sin impacto en el fondo. Las de fondo se someterían a la Asamblea Plenaria; si nadie las apoyaba, se rechazarían de plano. Las decisiones podrían someterse a votación pero en la medida de lo posible deberían tomarse por la vía del consenso. El Presidente también debió precisar, al abrir el debate sobre el primer tema, que las cuestiones transversales se abordarían en el momento oportuno, es decir, para la mayoría entre ellos durante el análisis de las definiciones.

Pero, paradójicamente, el cambio más importante fue la eliminación del Comité de Redacción, que pasó prácticamente inadvertida aunque parecía caer por su propio peso. En su presentación del método de trabajo, el propio Presidente no hizo ninguna referencia a la función del Comité de Redacción, lo que resultó de lo más sorprendente si se tiene en cuenta el papel de primer nivel que éste había jugado en la segunda sesión. A partir de la reanudación de los trabajos, rápidamente se hizo evidente que se descartaba el Comité de Redacción y se optaba por la Asamblea Plenaria, la que debía entonces ejercer un control más directo sobre la redacción. Incluso los Estados Unidos no reaccionaron a este cambio, sabiendo que habían utilizado al Comité de Redacción con provecho para defender sus posiciones en la segunda sesión. Es necesario señalar que las reticencias del Comité de Redacción para seguir las directivas de la Asamblea Plenaria, su dificultad para zanjar los debates entre la mayoría y la minoría y su relativa eficacia no ayudaban para que sea mantenido.

Estos cambios contribuyeron a acelerar el examen de las distintas disposiciones del texto consolidado del Presidente Asmal. La mayor parte de estas disposiciones se aprobaron bastante rápido, a veces con modificaciones, en ocasiones sin tocarlas. La estrategia de aislar las cuestiones más controvertidas para discutir las en el momento oportuno dio resultado. Por propia iniciativa, o por sugerencia de las Partes, el Presidente no dudó en constituir Grupos de Trabajo con el fin de facilitar una aproximación entre las Partes sobre esas cuestiones, lo que contribuyó a tranquilizar los Estados que defendían posiciones minoritarias sobre las mismas. Se constituyeron así cinco grupos para abordar las siguientes cuestiones: la definición de “las actividades, bienes y servicios culturales”, así como la de las “expresiones culturales” e “industrias culturales”; el párrafo 8 del preámbulo (los conocimientos tradicionales); el

artículo 20 (relaciones con los otros instrumentos); el artículo 25 (solución de controversias); y finalmente el artículo 30 (regímenes constitucionales federales). Sin embargo, en dos ocasiones el Presidente se negó a acceder a las solicitudes de constituir un Grupo de Trabajo. Fue el caso cuando los Estados Unidos, insatisfechos por la evolución del debate sobre el artículo 5 (1), plantearon un punto de procedimiento para pedir la constitución de un Grupo de Trabajo que incluyera abogados debido a la complejidad de los problemas que se presentaban. Este pedido fue descartado por el Presidente, quien destacó que estas cuestiones debían ser tratadas por los representantes de los Estados designados y no por abogados. Fue el caso también cuando Japón, en reacción a un pedido para que el debate sobre el artículo 5 (1) fuese postergado para después del debate implicando el artículo 20, dado los vínculos entre esas dos cuestiones, pidió la constitución de un Grupo de Trabajo independiente sobre el artículo 5 (1); esta demanda terminó rechazada implícitamente cuando el Presidente se pronunció en favor de la postergación.

El papel asignado a los Grupos de Trabajo quedaba claro: debían lograr un consenso sobre las cuestiones que se les sometían. De no lograrlo dentro de los plazos señalados, se los privaba de su mandato y las cuestiones se volvían a presentar a la Asamblea Plenaria para que se adopte una decisión. Fue así que cuando la Asamblea Plenaria abordó el artículo 4 sobre las definiciones, el primer Grupo de Trabajo, creado para examinar las definiciones de los términos “actividades, bienes y servicios culturales”, “expresiones culturales” e “industrias culturales”, no pudo llegar a un acuerdo y fue privado de su mandato en favor de la Asamblea Plenaria que procedió inmediatamente al análisis de las enmiendas presentadas por escrito sobre ese artículo¹. Otros dos grupos especiales, o sea los que debían tratar el párrafo 7 bis del preámbulo (luego transformado en apartado 8 en su versión final) y el artículo 30 (regímenes constitucionales federales) estuvieron en condiciones de proponer a la Asamblea Plenaria soluciones de compromiso que ésta aceptó de manera efectiva. El grupo encargado de tratar el artículo 25 también propuso una solución de compromiso a la Asamblea Plenaria sobre la cuestión de la solución de controversias, pero posteriormente esta solución debió ser revisada por un número importante de Estados y finalmente sólo se aceptó, tal como quedó modificada, después del agregado de una cláusula que autorizaba a una Parte signataria a retirarse, en el momento de la ratificación, del mecanismo de solución de controversias considerado (conciliación a pedido de una sola Parte).

La experiencia del Grupo de Trabajo encargado de encontrar una solución de compromiso a la cuestión del artículo 20 (relación con los otros instrumentos internacionales) fue completamente diferente. La tarea no fue fácil debido a que el artículo 20, como resultó evidente desde el comienzo de la negociación, estaba en el centro del conflicto que oponía la mayoría a la minoría sobre el proyecto de convención. Este Grupo de Trabajo, cuya creación se había anunciado a partir del tercer día del encuentro (viernes 27 de mayo), seguía el martes 30 de mayo por la noche sin producir aún un texto susceptible de acercar a las Partes. En la apertura de la Asamblea Plenaria, el 31 de mayo, el Presidente Asmal convocó a dicho grupo a una sesión de trabajo bajo su dirección. Al día siguiente, 1º de junio, el Presidente estaba en condiciones de anunciar un consenso en el Grupo de Trabajo sobre el artículo 20 e invitó a Canadá y Finlandia, como copresidentes del grupo, a presentar el resultado del mismo. El nuevo texto fue descrito como un todo, como un “paquete” difícil de modificar sin poner en peligro el gran consenso alcanzado. Esto provocó un largo debate en el que participaron al

¹ Ceci n'empêche pas la prise en compte par la Conférence générale de certaines propositions issues du groupe de travail alors même qu'elles n'avaient pas été soumises par écrit comme amendements.

menos 56 delegaciones. Al término de este intercambio, una amplia mayoría de las delegaciones se pronunció en favor del texto propuesto. Ciertas delegaciones dirán que lograron el acuerdo de lo esencial solamente después de largos debates. Otras darán su acuerdo al texto propuesto pero señalando que deseaban aportar algunas enmiendas menores. Sin embargo, la delegación estadounidense mostró su desacuerdo con el texto propuesto y pidió que los debates continuaran hasta lograr un texto satisfactorio, de lo contrario los Estados Unidos presentarían otro texto para el artículo 20 a la Conferencia general. El Presidente Asmal decidió entonces reunir nuevamente el Grupo de Trabajo bajo su dirección durante el almuerzo.

Durante este encuentro, se discutieron las propuestas de enmienda presentadas por los Estados Unidos, Senegal, Sudáfrica, Andorra y México. De entrada, determinadas delegaciones destacaron que toda modificación del texto propuesto debía descartarse ya que de otro modo el concepto de un texto de compromiso que constituía un todo corría el riesgo de ponerse en tela de juicio. Otras delegaciones sugirieron que se hiciera la distinción entre las enmiendas técnicas, que no modificaban el sentido del texto, y las enmiendas de fondo. El Presidente intervino entonces para anunciar que procedería sobre la base de la segunda opción. Descartando de manera temporaria la enmienda estadounidense, considerada como una enmienda de fondo, procedió en primer lugar al examen de la enmienda de Andorra, la que fue adoptada después de un corto debate pero dando lugar más tarde a observaciones de Japón y de los Estados Unidos al hecho de que la enmienda en cuestión podía cambiar el sentido del apartado 1 (b) del artículo 20. Las otras enmiendas se rechazaron a excepción de la de Sudáfrica que aceptó retirarla. Volviendo finalmente a la enmienda de los Estados Unidos, el Presidente, después de haber escuchado las explicaciones de estos últimos y los comentarios de una serie de Estados, establece que esa enmienda introducía un importante desequilibrio en el texto propuesto por el Grupo de Trabajo y decidió que ya había llegado el momento de dirigirse a la Asamblea Plenaria con el fin de zanjar la cuestión.

Al día siguiente, 2 de junio, durante la apertura de la Asamblea Plenaria, el Presidente Asmal pidió al Ponente que leyera la nueva versión del artículo 20 que incluía la enmienda de Andorra. Inmediatamente, preguntó si la Asamblea Plenaria deseaba adoptar el texto en cuestión. Al no presentarse ninguna oposición, el Presidente declaró el texto adoptado, provocando al instante los aplausos de la sala. Pero los Estados Unidos plantearon inmediatamente una moción de orden para señalar que el texto no era final debido a que la enmienda que habían propuesto nunca se había discutido, siendo que la misma había recibido un cierto apoyo, y que en consecuencia querían que el texto en cuestión sea tratado en la Conferencia general. Eso implicaba presentar a la Conferencia General un texto de la Convención proponiendo dos versiones distintas del artículo 20. En consecuencia, algunos Estados se pronunciaron más tarde para decir que tenían ciertos problemas con el artículo 20 y anunciaron que reservaban su posición sobre el mismo. Volviendo a la petición de los Estados Unidos, Brasil declaró que se oponía totalmente a la existencia de dos opciones sobre el artículo 20: según ese país, todo el mundo había hecho un compromiso para acordar ese texto y ahora una delegación quería imponer su propio texto; eso no era justo. En esta etapa del debate, varias delegaciones intervinieron para pedir que se pasara a votación. A pesar de la objeción de los Estados Unidos que reiteraron que una votación no era conveniente ya que no había consenso sobre el artículo 20, el Presidente dijo que estaba a favor de contar con dos opciones. Sólo Argentina, los Estados Unidos, Australia e Israel estuvieron de acuerdo, todas las demás delegaciones se pronunciaron en contra de la propuesta estadounidense. Por lo

tanto, se decidió presentar una única versión del artículo 20 a la Conferencia general, o sea la del Grupo de Trabajo tal como quedó modificada por la enmienda de Andorra. El debate finalizó con la solicitud de los Estados Unidos de que su objeción formal a la decisión del Presidente de pasar a votación así como el texto adoptado queden registrados. El Presidente respondió que se integrarían todas las objeciones formales al informe del Director General a la Conferencia general. Este resultado, calificado de momento histórico por numerosas delegaciones en su declaración de cierre, fue denunciado con vigor por los Estados Unidos, llegando incluso a afirmar, en una declaración hecha pública por su embajada en París, que el texto de la convención propuesto era profundamente defectuoso porque se refería al comercio más que a la cultura, que, en consecuencia, quedaba fuera de la competencia de la UNESCO y que su adopción sólo terminaría por comprometer la reputación de la UNESCO como organización internacional responsable.

Esta descripción resumida del desarrollo de la negociación en la tercera reunión exige que se planteen ciertas observaciones. La primera es que el hecho determinante que permitió salir del callejón sin salida en que la negociación se había frenado al término de la segunda reunión fue la decisión del Presidente, apoyada por la Asamblea Plenaria, de desempeñar un papel más directo en el desarrollo de la negociación. Enfrentados a la firme voluntad de los representantes estadounidenses, que exigían que todo consenso alrededor del proyecto de convención se lograra según las condiciones fijadas por los Estados Unidos, el Presidente y la Asamblea Plenaria se negaron a ratificar una interpretación del consenso que, en los hechos, habría conducido a dar un derecho de veto a una o a varias Partes para adoptar más bien, como línea de conducta, la búsqueda de la unanimidad en la medida de lo posible y, en su defecto, el apoyo de una amplia pluralidad de los Estados Miembros, tal como se determina por votación. La segunda observación es que el haber dejado de lado el Comité de Redacción y el recurso a los Grupos de Trabajo para dar una última oportunidad a la negociación de concluir en caso de un impasse, permitió delimitar cada vez más la naturaleza de la oposición entre la mayoría y la minoría, dirigiéndola, en última instancia, hacia la cuestión del vínculo entre la Convención y los otros acuerdos internacionales, más concretamente los acuerdos de la OMC. La tercera observación es que el compromiso alcanzado sobre esta última cuestión en el artículo 20 puede considerarse, en última instancia, como la expresión del consenso general de la Asamblea Plenaria sobre la propia Convención, con el apoyo de prácticamente todos los Estados.

El examen del proyecto de Convención por la Conferencia general

El juicio extremadamente crítico expresado por los Estados Unidos contra el proyecto de Convención ratificado en la tercera reunión dejó claro que ese país no había dicho su última palabra sobre el tema. De hecho, entre la fecha de cierre de la tercera reunión y la fecha de apertura de la Conferencia general de la UNESCO, el día 3 de octubre de 2005, los Estados Unidos intervinieron en sucesivas ocasiones y en distintos contextos con el fin de justificar su oposición al proyecto de Convención resultante del encuentro de los expertos gubernamentales y de poner obstáculos a su adopción por la 33^a Conferencia general. Pero los países empeñados en ver el proyecto de Convención en cuestión adoptado por la Conferencia general no permanecieron de brazos cruzados y llevaron a cabo consultas con el fin de impedir la reapertura de la negociación que se había terminado el 3 de junio y de asegurar la

aprobación de la Convención a partir de octubre de 2005². Hubo dos acontecimientos en particular que mostraron la batalla que los Estados Unidos libraron en retaguardia durante el período que precedía la apertura de la 33ª sesión de la Conferencia general de la UNESCO. El primero se produjo en el marco de la OMC, el segundo, en el marco de la UNESCO.

El 25 de agosto de 2005, se organizaba una reunión informal a pedido de una serie de Miembros de la OMC que deseaban que el Director General presentara comentarios a la UNESCO sobre sus preocupaciones relativas a los efectos de la Convención sobre las negociaciones de la OMC. Unos sesenta países participaron de este encuentro que dio lugar a vivos intercambios. Dos puntos de vista opuestos quedaron en evidencia, el de los promotores de tal encuentro, con los Estados Unidos a la cabeza, que formularon sus críticas o reservas sobre la Convención, y el de una mayoría de los participantes satisfechos de la Convención que se opusieron a que la OMC exprese su punto de vista no pedido sobre la Convención a la UNESCO. En última instancia, el Director General de la OMC se alineó en esta posición.

El segundo acontecimiento se produjo en la 172ª sesión del Consejo Ejecutivo de la UNESCO, en septiembre de 2005, cuando se discutió el informe del Director General sobre el anteproyecto de Convención. El 23 de septiembre, los miembros de la Comisión del Programa y de Relaciones Exteriores del Consejo tomaron conocimiento de un proyecto de enmienda de Canadá, firmado por 50 países, destinado a agregar un nuevo apartado a partir de la recomendación hecha por el Director General al Consejo Ejecutivo sobre el anteproyecto de Convención, recomendación que originalmente se leía como sigue:

"El Consejo Ejecutivo,

1. Teniendo presente la Resolución 32 C/34,
2. Recordando sus Decisiones 169 EX/3.7.2 y 171 EX/19,
3. Habiendo examinado el documento 172 EX/20,
4. Subrayando que los expertos gubernamentales han cumplido su misión, a saber, "avanzar en la elaboración del anteproyecto de convención a fin de presentar un informe al respecto a la Conferencia General en su 33ª reunión", de conformidad con la Decisión 169 EX/3.7.2,
5. Toma nota del anteproyecto, aprobado por la tercera sesión de la reunión intergubernamental de expertos que tuvo lugar en la Sede del 25 de mayo al 3 de junio de 2005 y que será examinado por la Conferencia General, en su 33ª reunión, de conformidad con la Resolución 32 C/34;

Por su parte, el nuevo apartado propuesto por Canadá se leía como sigue:

6. Recomienda a la Conferencia General que en su 33ª reunión examine dicho anteproyecto de convención como proyecto de convención, y que lo apruebe como convención de la UNESCO."

Al proponer así que lo que hasta entonces se había descrito como un anteproyecto de Convención en adelante sea considerado como un proyecto de Convención por la Conferencia general y al pedir que el mismo sea adoptado como Convención de la UNESCO, la enmienda canadiense eliminaba toda posibilidad de que la Conferencia general se limite a examinar el texto de la Convención como anteproyecto y que posponga la cuestión a su próxima sesión,

²

Voir par exemple à cet égard les débats sur la diversité culturelle lors de la 55^{ème} session du Conseil permanent de la Francophonie.

en 2007, a la espera de que, mientras tanto, se logre un acuerdo sobre el texto de un proyecto de convención. Como era de esperar, los Estados Unidos se opusieron vigorosamente a esa enmienda, haciendo hincapié en el hecho de que el texto no estaba listo para su adopción y que la UNESCO pretendía proceder demasiado rápido. Pidieron que se vote formalmente sobre el texto. Por último, el proyecto de la enmienda canadiense fue adoptado por la Comisión del Programa y de Relaciones Exteriores del Consejo por 53 votos a favor, uno en contra (la de los Estados Unidos) y una abstención (la de Australia).

Seis días más tarde, el 29 de septiembre, se presentó el informe de esta última a los miembros del Consejo Ejecutivo para su adopción. En esta ocasión, los Estados Unidos pidieron, basándose en el artículo 47 del reglamento interno, que la recomendación relativa al anteproyecto de Convención (y, en particular, su apartado 6) sea adoptada separadamente de los otros puntos del informe. Procediendo de esta forma, se hacía más fácil para ellos pedir más tarde un debate de fondo sobre el sexto apartado. Tras un corto debate, el Presidente del Consejo Ejecutivo pidió el voto sobre la moción de los Estados Unidos de aplazar la recomendación. Por 55 votos en contra y uno a favor (los Estados Unidos) se rechazó la moción. Pero los Estados Unidos volvieron a la carga inmediatamente proponiendo una enmienda al sexto apartado que se leía como sigue: “Recomienda a la Conferencia general, a su 33ª sesión, examinar el texto de este anteproyecto como que proyecto de Convención y prever adoptarlo como Convención de la UNESCO”. Inmediatamente se produjo un nuevo debate en el que prácticamente todos los miembros que intervinieron se pronunciaron contra la propuesta de los Estados Unidos, evidentemente irritados por esa insistencia. Finalmente, se retiró la propuesta y se procedió a la votación sobre la recomendación tal como la adoptó el Comité: fue ratificada por 53 a favor, 1 en contra y 1 abstención y transmitida a la Conferencia general.

La Conferencia general se abrió el 3 de octubre con los discursos del Presidente del Consejo Ejecutivo y del Director General. Siguió después el examen de una serie de puntos previos como el informe del Comité de verificación de los poderes en la Conferencia general, la aprobación del orden del día, la elección del Presidente y de los Vicepresidentes de la Conferencia general, así como de los Presidentes, Vicepresidentes y ponentes de las comisiones y comités. Al día siguiente, 4 de octubre, comenzó el debate sobre política general en el que todos los temas podían ser abordados por los Miembros. Este debate se caracterizó por un ataque en regla de los Estados Unidos contra el hecho de que la Unión Europea estaba habilitada para hablar durante la Conferencia en nombre de los Estados Miembros. Para los Estados Unidos, se trataba de un peligroso precedente que era necesario evitar a toda costa. Pero para una cantidad considerable de Miembros, la petición estadounidense tenía por objeto sobre todo dividir la Unión Europea sobre la cuestión del proyecto de Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales. El pedido dio lugar a un vivo debate al término del cual se pidió votar por o contra la intervención de la Comisión Europea en los debates de la Conferencia general. Con 158 votos a favor, uno en contra, y una abstención se confirmó el derecho de intervención de la Comisión.

El mismo día, la Secretaria de Estado de los Estados Unidos, Condoleezza Rice, hacía llegar a los Ministros de Asuntos Exteriores de los países miembros de la UNESCO una carta en la que expresaba su profunda inquietud relativa al proyecto de Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales. Presentaba a este último como ambiguo en varios aspectos y susceptible de ser utilizado con fines proteccionistas y pedía

que los Estados Unidos fueran apoyados en su demanda de retardar la adopción de la Convención para permitir la continuación de las negociaciones hasta que estas lagunas sean corregidas. El mismo día, la delegación estadounidense en la UNESCO hizo circular una nota sobre las modificaciones que los Estados Unidos juzgaban esenciales; entre los artículos contemplados por esas modificaciones, se encontraban, entre otros, el 5, 6, 7, 8, 18, 19, 20, 21, 23, et 24 de la Convención. No parece que estas dos iniciativas hayan dado resultados muy concretos, si no fuera por algunos diarios que hablaron en sus páginas de la existencia de la carta de la Secretaria de Estado Condoleeza Rice, y porque la Organización internacional de la Francofonía, en una nota hecha pública al día siguiente, respondió punto por punto a los argumentos de la nota estadounidense.

El 10 de octubre, el Presidente de la Comisión IV, a pedido de los Estados Unidos, organizó un “encuentro informal” para permitir que los Miembros puedan discutir con los representantes estadounidenses la Convención. Estos últimos, deplorando el hecho de que no tuvieron verdaderamente la oportunidad de hacerse escuchar, expusieron de nuevo sus argumentos contra el proyecto de Convención. Una veintena de países participaron en ese encuentro. La mayoría reaccionaron alegando que el texto de la Convención ya tenía ampliamente en cuenta las inquietudes estadounidenses. Una segunda reunión, organizada al día siguiente por los estadounidenses con el mismo objetivo, sólo atrajo a seis Estados y finalizó rápidamente. Sin embargo, para la mayoría de los observadores quedaba claro que los Estados Unidos no bajarían los brazos y buscarían aprovechar el debate en la Comisión IV para bloquear el proceso de adopción.

En los días que precedieron el examen del proyecto de Convención por la Comisión IV, circuló una información sobre el hecho de que los Estados Unidos presentarían varias enmiendas a la Convención. De hecho, los trabajos de la Comisión IV sobre el proyecto de Convención comenzaron con el anuncio del Presidente referido a que los Estados Unidos habían sometido no menos de 28 enmiendas, las que no serían abordadas sin embargo hasta después de haber dado la oportunidad a las delegaciones que desearan intervenir en el proyecto de Convención. A sugerencia del Presidente, las delegaciones representadas por sus Ministros tomaron la palabra primero (intervino una quincena de Ministros), luego siguieron las otras delegaciones que habían pedido intervenir (unas 70). El Reino Unido, hablando en nombre de los 25 Estados miembros de la Unión Europea así como en nombre de Bulgaria, Croacia, Rumania y Turquía, explica que a su parecer la Convención se encuentra equilibraba y que constituye un marco válido para la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales. Costa Rica, en nombre del Grupo de los 77 y Panamá en nombre del GRULAC (grupo electoral que incluye los países de América Latina y del Caribe), también se pronunciaron a favor de la Convención. India hizo saber que consideraba a la Convención como un jalón de la historia de la UNESCO, que la apoyaba sin reservas y que esperaba su adopción. Japón por su parte se mostró encantado por haberse alcanzado un proyecto de Convención y dijo que deseaba su adopción por la Conferencia general; añadió que depositaría un proyecto de Resolución para beneficio de todos una vez que la Convención resultara adoptada. Los Estados Unidos retomarán finalmente sus argumentos en cuanto a que la Convención era errónea e incompatible con las obligaciones de la UNESCO. Insistían en el hecho de que la rapidez de negociación de la Convención había resultado una barrera al consenso y alegaron que no solamente repercutiría en la calidad del texto sino que las consecuencias de la adopción de un texto tan erróneo serían graves.

Después de esta primera fase en que las distintas delegaciones tuvieron la palabra, la Comisión empezó el examen de las enmiendas propuestas por los Estados Unidos. Algunas de estas enmiendas eran relativamente inofensivas, otras podrían haber sido aceptadas luego de una negociación, pero la mayoría reflejaba las exigencias inevitables de los Estados Unidos. Para la mayoría de los Miembros, quedaba claro que si se comenzaba a discutir cada una de esas enmiendas, como lo deseaban los Estados Unidos, se reabría la negociación y se impediría a todo fin práctico la adopción del proyecto de Convención por la Conferencia general. Desde el principio, el examen de las enmiendas dio lugar a un embrollo sobre la manera de proceder. En respuesta a una solicitud de explicación al respecto, el consejero jurídico de la UNESCO indicó que había dos maneras de proceder para el examen de las enmiendas: o el Presidente tomaba el “pulso” de la asamblea sobre las enmiendas, o se procedía por votación en buena y debida forma sobre cada una de ellas. Pero para votar era necesario que una delegación presentara la demanda formal. Para las primeras enmiendas, el Presidente preguntó simplemente quién estaba a favor sin preguntar quién estaba en contra o quién se abstenía. Pero los Estados Unidos se opusieron a esta manera de proceder y pidieron que se reanudara la votación según las formas, es decir, contando los sí, los no, así como las abstenciones. Como la UNESCO no está equipada para proceder al cálculo electrónico de votos, la votación se hizo a mano alzada, lo que llevó casi una hora treinta. Para cada una de las 28 enmiendas, el resultado fue casi el mismo: la gran mayoría de los votos fueron en contra, 2 o 3 a favor y 4 o 5 abstenciones. Al término de este ejercicio, sólo quedaba para votar el proyecto de Convención. El resultado final fue 151 "a favor", 2 "en contra" (Estados Unidos e Israel) y 2 abstenciones (Australia e Kiribati).

La Comisión procedió más tarde a examinar el proyecto de resolución presentado por Japón y apoyado por Afganistán sobre el proyecto de Convención³. El texto de la resolución en cuestión se leía como sigue:

La Conferencia General,

1. Expresando su satisfacción por la aprobación de la Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales,
2. Consciente de que esta Convención pertenece al ámbito de la cultura, y de que la UNESCO es el único organismo con competencia en este ámbito dentro del sistema de las Naciones Unidas, confía en que la Convención entrará en vigor y espera con interés su efectiva y debida aplicación, como parte coherente del sistema de instrumentos internacionales,
3. Invita al Presidente del Comité Intergubernamental de la Convención a poner a disposición de todos los Estados Miembros de la UNESCO los informes preparados de conformidad con el Artículo 23.6 de la Convención;
4. Expresa su confianza en que la Convención se aplicará de forma consecuente con los principios y objetivos de la Constitución de la UNESCO.

Tras examen (el debate, más bien corto, se caracterizó por una propuesta de enmienda de los Estados Unidos que fue rechazada casi por unanimidad), la Comisión, por medio de una votación a mano alzada, recomendó su adopción a la Conferencia general.

Desde un punto de vista jurídico, la cuestión que se plantea es saber si esta resolución tiene un cierto impacto en la Convención. En derecho internacional, por lo general se admite que las resoluciones no tengan fuerza obligatoria sino que en ocasiones puedan tener un valor

³

33 C/COM.IV/DR.3 Rev.

normativo cuando es posible demostrar que ésa era la voluntad de las Partes que la adoptaron⁴. Aunque la discusión y la adopción de la resolución Japonesa tuvieron lugar en el marco del debate sobre el mismo apartado 8.3 del orden del día de la Comisión IV (Anteproyecto de Convención sobre la protección de la diversidad de los contenidos culturales y de las expresiones y informe del Director General al respecto), al fin de cuentas la resolución como tal no forma parte de la Convención y se está en presencia de dos textos jurídicamente distintos cuyo carácter apremiante difiere. Al respecto, no cabe duda que en caso de conflicto entre el texto de la Convención y el texto de la resolución, la Convención triunfaría⁵. Pero en caso de duda sobre la interpretación que se debe dar a la Convención, ¿podría la resolución del Japón influir en esa interpretación? Si la respuesta a esta cuestión no queda clara desde un punto de vista jurídico, debe admitirse que desde una óptica política, la presión sería fuerte para que así sea.

El informe presentado por la Comisión IV proponía a la Conferencia general adoptar el anteproyecto de Convención sobre la protección de la diversidad de los contenidos culturales y de las expresiones como que Convención de la UNESCO sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales tal como se encuentra en el anexo V del documento 33 C/23 y proponía también a la Conferencia general adoptar el proyecto de resolución presentado por el Japón. Esta última etapa se debía salvar el día 20 de octubre. La Convención estaba desde entonces abierta a la ratificación de los Estados.

CONCLUSIÓN

La negociación de la *Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales* suscitó un interés y una tensión fácilmente palpables tanto entre los Miembros de la UNESCO como en el Secretariado de la propia organización, y esto a lo largo de las tres sesiones de negociaciones, así como durante el examen del proyecto de Convención por la Comisión IV de la Conferencia general. Un número récord de Miembros y observadores no gubernamentales estuvo implicado y en muchas ocasiones los debates se llevaron a cabo con salas repletas. Incluso, durante el examen del proyecto de Convención por la Comisión IV, en octubre de 2005, fue necesario suspender temporalmente los debates para permitir el acceso a una sala más amplia. Es evidente que esta negociación que abordaba de frente los problemas de la interfaz comercio/cultura tocaba una cuestión muy sensible.

Se enfrentaron dos visiones distintas de la interfaz comercio/cultura en torno a esta cuestión, reflejo de la doble naturaleza de los productos culturales, a la vez bienes intercambiables en el comercio e instrumento de comunicación social. Estas dos visiones, con su propia lógica, son también legítimas. Asimismo, la UNESCO tiene el derecho, desde una óptica cultural, de preocuparse de las repercusiones de la mundialización de la economía y la liberalización de los intercambios en la conservación y desarrollo de las expresiones culturales como la OMC tiene derecho, desde un punto de vista comercial, de preocuparse de las repercusiones de las medidas implantadas en una Convención sobre la preservación y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales. Por lo tanto, a menos que los Estados miembros de la UNESCO acepten que las preocupaciones culturales son menos importantes que las

⁴ Cour internationale de justice, Avis du 8 juillet sur la *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, p.70

⁵ Une telle contradiction pourrait être invoquée par exemple dans le cas du paragraphe 3 de la résolution qui vient modifier la portée de l'article 23.6 de la Convention.

comerciales, la solución a este problema de gobernanza en el plano internacional no podrá consistir en la afirmación pura y simple de la preponderancia de la perspectiva comercial sobre la perspectiva cultural. Por lo tanto, es necesario encontrar una solución que sea respetuosa de ambas perspectivas a la vez.

Lamentablemente, a lo largo de la negociación, los Estados Unidos defendieron su postura en cuanto a que las preocupaciones culturales no debían en ningún caso prevalecer sobre las preocupaciones comerciales y adoptaron al respecto una posición que se puede calificar con razón de intransigente. A nivel estratégico, utilizaron todos los medios posibles para hacer valer sus exigencias. Hasta el final, las presentaron como inevitables y esenciales para lograr un consenso, otorgándose de esta manera en los hechos un derecho de veto. Conscientes de que la amplia mayoría de los Estados no apoyaba esa opinión, pretendieron al mismo tiempo y por todos los medios retrasar la negociación. A partir de 2003, durante el debate sobre la apertura de una negociación relativa a la protección de la diversidad de los contenidos culturales y de las expresiones, habían alegado que tal Convención era prematura y que era necesario proceder a estudios con el fin de determinar si respondía a necesidades reales. Y volvieron a utilizar esta estrategia a lo largo de la negociación e incluso en los últimos momentos del debate sobre la Convención en la Conferencia general en 2005.

Pero lo notable de este fenómeno, es que esta firme oposición de los Estados Unidos no pudo triunfar sobre la voluntad, igualmente determinada, de la amplia mayoría de los Miembros que deseaba disponer cuanto antes de un instrumento internacional destinado a asegurar la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales y que coloque la cultura en igualdad de condiciones con los otros instrumentos internacionales. Al término de las difíciles negociaciones, donde cada uno debió hacer concesiones, esos Miembros consideraron que el proyecto de Convención finalmente aprobado reflejaba un muy amplio consenso y expresaron el deseo de que fuera ratificado por la Conferencia general como Convención de la UNESCO. Muchos Estados compartían algunas de las preocupaciones de los Estados Unidos y la extensa mayoría habría deseado que estos la firmaran. Pero prácticamente ninguno estaba dispuesto a aceptar que un único Miembro pudiera dictar el contenido de la Convención. Muchas conclusiones se pueden sacar de esta negociación, pero la principal es la que demuestra que la voluntad política, cuando se basa en la convicción y el coraje, puede en ocasiones salvar obstáculos aparentemente insuperables y que es difícil construir la gobernanza internacional sobre una visión que reduce las necesidades humanas.