



Asamblea General

Distr. general
22 de marzo de 2010
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

14º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,
incluido el derecho al desarrollo**

Informe de la Experta independiente en la esfera de los derechos culturales, Sra. Farida Shaheed, presentado de conformidad con la resolución 10/23 del Consejo de Derechos Humanos

Resumen

En este primer informe al Consejo de Derechos Humanos la Experta independiente en la esfera de los derechos culturales formula opiniones preliminares sobre el marco conceptual y jurídico de su mandato. Centrándose en las tareas relativas al alcance y el contenido de los derechos culturales, examina las disposiciones pertinentes de los instrumentos de derechos humanos de las Naciones Unidas y presenta sus pensamientos iniciales acerca de la interacción entre el principio de la universalidad de los derechos humanos, el reconocimiento y la realización de los derechos culturales y la necesidad de respetar la diversidad cultural (cap. II).

Consciente de que muchos otros mecanismos de las Naciones Unidas han recibido mandatos que se relacionan con los derechos culturales, la Experta independiente ha procurado coordinar con otros mecanismos (cap. III).

La Experta independiente ha seleccionado además una lista de cuestiones prioritarias que se propone tratar. Esas cuestiones se relacionan con dos temas principales: a) derechos culturales, mundialización de los intercambios y de la información, y procesos de desarrollo, y b) participación, acceso y contribución a la vida cultural, sin discriminación de ningún tipo (cap. IV).

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–2	3
II. Derechos culturales: marco conceptual y jurídico	3–37	3
A. Los derechos culturales en los instrumentos de derechos humanos de las Naciones Unidas	3–20	3
B. Universalidad de los derechos humanos, los derechos culturales y la diversidad cultural	21–37	10
III. Complementariedad y coordinación con otros mecanismos	38–41	15
IV. Esferas de interés y cuestiones prioritarias del mandato	42–66	16
A. Derechos culturales, mundialización de los intercambios y la información, y procesos de desarrollo	44–53	16
B. Participación, acceso y contribución a la vida cultural, sin discriminación alguna	54–66	19

I. Introducción

1. En la resolución 10/23 el Consejo de Derechos Humanos estableció por un período de tres años un nuevo procedimiento especial titulado "Experto independiente en la esfera de los derechos culturales". Se pide al Experto independiente: a) que identifique las mejores prácticas en la promoción y protección de los derechos culturales a nivel local, nacional, regional e internacional; b) que detecte los obstáculos que pueden existir para la promoción y protección de los derechos culturales y presente propuestas y/o recomendaciones al Consejo acerca de posibles medidas para superarlos; c) que trabaje, en cooperación con los Estados, para fomentar la adopción de medidas de promoción y protección de los derechos culturales a nivel local, nacional, regional e internacional, mediante propuestas concretas destinadas a intensificar la cooperación subregional, regional e internacional a ese respecto; d) que estudie la relación entre derechos culturales y diversidad cultural, en estrecha colaboración con los Estados y otros actores pertinentes, entre ellos, en particular, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), con el fin de promover aún mas los derechos culturales; e) que integre en su labor la perspectiva de género y de la discapacidad, y f) que trabaje en estrecha coordinación, evitando las duplicaciones innecesarias, con las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, otros procedimientos especiales del Consejo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la UNESCO, así como con otros actores que representen la gama mas amplia posible de intereses y experiencias, dentro de sus respectivos mandatos, en particular asistiendo a las conferencias y reuniones internacionales pertinentes y procediendo a su seguimiento.

2. Los días 1º y 2 de febrero de 2010 la Experta independiente celebró consultas para aclarar el contenido de los derechos culturales y reflexionar acerca de algunas cuestiones clave planteadas con respecto a la realización de los derechos culturales, tomando en consideración una amplia y diversa variedad de perspectivas. El seminario sobre la realización de los derechos culturales fue organizado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) en asociación con la Organización Internacional de la Francofonía y la UNESCO, en colaboración con el Observatorio de la diversidad y de los derechos culturales. Participaron en el seminario diversos expertos, así como Estados, organizaciones intergubernamentales, instituciones nacionales de derechos humanos y organizaciones no gubernamentales, quienes aportaron valiosas ideas que ayudarán a la Experta independiente a cumplir su mandato y a determinar la mejor forma de aplicar en la práctica los derechos culturales.

II. Derechos culturales: marco conceptual y jurídico

A. Los derechos culturales en los instrumentos de derechos humanos de las Naciones Unidas

1. Tareas: contenido y alcance de los derechos culturales

3. Con frecuencia se ha dicho que los derechos culturales están subdesarrollados en comparación con otros derechos humanos¹. La insuficiente atención que se les ha prestado

¹ Patrice Meyer-Bisch, *Les droits culturels, une catégorie sous-développée des droits de l'homme*, Actes du VIII^e Colloque interdisciplinaire sur les droits de l'homme à l'Université de Fribourg (Editions Universitaires Fribourg, Suiza, 1993). Véase también Elsa Stamatopoulou, "El derecho a

ha hecho que en ocasiones se considere que son derechos que tienen menor prioridad. No obstante, como se destaca en la resolución 10/23 del Consejo de Derechos Humanos, forman parte integrante de los derechos humanos, que son universales, indivisibles, interrelacionados e interdependientes. En muchos aspectos los derechos culturales son fundamentales para el reconocimiento y el respeto de la dignidad humana, por cuanto protegen el desarrollo y la expresión de diversas visiones del mundo —individuales y colectivas— y abarcan importantes libertades relacionadas con cuestiones de identidad. A condición de que se entiendan plenamente los derechos culturales como parte del sistema más amplio de los derechos humanos y, por lo tanto, fundamentados en las normas y principios internacionales de derechos humanos, dan lugar a una mayor comprensión del principio de la universalidad de los derechos humanos tomando en consideración la diversidad cultural. Además, los derechos culturales son instrumentos esenciales del desarrollo, la paz y la erradicación de la pobreza², la consolidación de la cohesión social, y el respeto de la comprensión recíproca entre individuos y grupos, en toda su diversidad.

4. No existe una definición oficial de derechos culturales (como tampoco hay definiciones oficiales de derechos "civiles", "políticos", "económicos" o "sociales"). Con el mandato de realizar sus funciones en la esfera de los derechos culturales, como se enuncian en los instrumentos de derechos humanos de las Naciones Unidas, la Experta independiente debe investigar la mejor manera de distinguir los derechos humanos que se han de considerar culturales y definir con mayor precisión el contenido de esos derechos. Esa tarea, no obstante, solo se puede emprender de manera exploratoria. Por cuanto los instrumentos de derechos humanos son instrumentos vivos, es esencial preservar lugar suficiente para su mayor evolución e interpretación, sobre la base del surgimiento de nuevas situaciones, demandas, o focos de opresión³.

5. La Experta independiente no se propone intentar una definición de cultura. No es necesario, y puede resultar inapropiado. En lugar de ello, puede surgir una mejor comprensión del ámbito de su mandato mediante la determinación de los derechos culturales, entendidos como "derechos en la esfera de la cultura", basándose en ellos y proponiendo definiciones provisionales de cultura. Esas definiciones provisionales pueden encontrarse, en particular, en el preámbulo de la Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural⁴ y en la Observación general N° 21 (2009) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sobre el derecho de toda persona a participar en la vida cultural⁵.

participar en la vida cultural", presentación hecha al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, día de debate general sobre el derecho a participar en la vida cultural (E/C.12/40/9), págs. 7 y 8.

² Véase Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano 2004* (Nueva York, 2004), págs. 1 a 12, y UNESCO, Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales (2005), art. 2. Véase también E/C.12/40/9, pág. 2.

³ Patrick Thornberry, "Cultural rights and universality of human rights", presentación hecha al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, día de debate general sobre el derecho de toda persona a participar en la vida cultural (E/C.12/40/15), pág. 6.

⁴ "Reafirmando que la cultura debe ser considerada el conjunto de los rasgos distintivos espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o a un grupo social y que abarca, además de las artes y las letras, los modos de vida, las maneras de vivir juntos, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias."

⁵ "El Comité considera que la cultura, a los efectos de la aplicación del párrafo 1 a) del artículo 15, comprende, entre otras cosas, las formas de vida, el lenguaje, la literatura escrita y oral, la música y las canciones, la comunicación no verbal, los sistemas de religión y de creencias, los ritos y las ceremonias, los deportes y juegos, los métodos de producción o la tecnología, el entorno natural y el producido por el ser humano, la comida, el vestido y la vivienda, así como las artes, costumbres y

Estas definiciones corresponden a lo que han destacado numerosos expertos, a saber, que puede entenderse la cultura como un producto, como un proceso y como una forma de vida⁶, e implica que la cultura incluye referencias mas allá de la etnicidad, el idioma y la religión.

6. La Experta independiente observa que, como señaló el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Observación general N° 21 (2009), la expresión vida cultural "hace referencia explícita al carácter de la cultura como un proceso vital, histórico, dinámico y evolutivo" (párr. 11), y que "el concepto de cultura no debe entenderse como una serie de expresiones aisladas o compartimientos estancos sino como un proceso interactivo a través del cual los individuos y las comunidades, manteniendo sus particularidades y sus fines, dan expresión a la cultura de la humanidad" (párr. 12). Se ha de tener presente que las naciones y los grupos étnicos y las comunidades culturales son ideológicamente plurales aunque compartan mores culturales comunes⁷. Además deben tomarse en consideración las diferencias de poder, por cuanto afectan la capacidad de los individuos y los grupos para contribuir efectivamente a la identificación, el desarrollo y la interpretación de lo que se ha de considerar una "cultura" común o un patrimonio cultural compartido.

7. La Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural parece única en el sentido de que enumera derechos que se califican expresamente como culturales. Según el artículo 5 de la Declaración:

El desarrollo de una diversidad creativa exige la plena realización de los derechos culturales, tal como los definen el artículo 27 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y los artículos 13 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Toda persona debe tener la posibilidad de expresarse, crear y difundir sus obras en la lengua que desee y en particular en su lengua materna; toda persona tiene derecho a una educación y una formación de calidad que respeten plenamente su identidad cultural; toda persona debe tener la posibilidad de participar en la vida cultural que elija y conformarse a las prácticas de su propia cultura, dentro de los límites que impone el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

8. Algunas iniciativas de la sociedad civil pueden ser también útiles, como la Declaración de Friburgo sobre los derechos culturales⁸, que esboza ocho derechos culturales que se relacionan con la identidad y el patrimonio cultural, la libertad de identificación con una o varias comunidades y el derecho a cambiar esa identificación, el acceso a la vida cultural y la participación en ella, la educación y la capacitación, la

tradiciones, por los cuales individuos, grupos y comunidades expresan su humanidad y el sentido que dan a su existencia, y configuran una visión del mundo que representa su encuentro con las fuerzas externas que afectan a sus vidas." Véase también la Declaración de Friburgo sobre los derechos culturales (2007), art. 2 a), que puede consultarse en www.unifr.ch/iiedh/assets/files/declarations/eng-declaration.pdf.

⁶ Rodolpho Stavenhagen, "Cultural rights: a social science perspective", en A. Eide, C. Krause, A. Rosas (eds.), *Economic, Social and Cultural rights: A Textbook* (Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2001), págs. 85 a 109; E/C.12/40/9, págs. 4 y 5; E/C.12/40/15, págs. 3 y 4. Véase también Comisión Internacional de Juristas, presentación hecha al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, día de debate general sobre el derecho a participar en la vida cultural (E/C.12/40/7), párr. 6.

⁷ Ephraim Nimni, "Collective dimensions of the right to take part in cultural life", presentación hecha al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, día de debate general sobre el derecho a participar en la vida cultural (E/C.12/40/17), pág. 8.

⁸ Véase la llamada 5.

información y la comunicación, y la cooperación cultural. Algunos expertos han elaborado también listas de derechos culturales o elementos normativos de derechos culturales, indicando, por ejemplo, que abarcan la no discriminación y la igualdad, la libertad de injerencia en el ejercicio de la vida cultural (libertad para crear y contribuir a la cultura), la libertad para elegir y cambiar la cultura y la vida cultural en la que se desea participar (libertad para manifestar la propia cultura), la libertad de difusión, la libertad para cooperar internacionalmente, el derecho a participar en la definición, preparación y aplicación de políticas relativas a la cultura, y otros elementos relacionados con el derecho a participar en la vida cultural y que derivan de la interdependencia de los derechos humanos⁹.

9. Esos textos y estudios, así como los debates del seminario de febrero de 2010, demuestran que los derechos culturales se relacionan con gran diversidad de asuntos, como la expresión y la creación, incluso en diversas formas materiales y no materiales de arte, la información y la comunicación, el idioma, la identidad y la pertenencia a comunidades múltiples, diversas y cambiantes, la formulación de visiones específicas del mundo y la búsqueda de formas específicas de vida, la educación y la capacitación, el acceso, la contribución a la vida cultural y la participación en ella, la realización de prácticas culturales y el acceso al patrimonio cultural tangible e intangible. Los derechos culturales protegen los derechos de todas las personas, individualmente y en comunidad con otros, así como de grupos de personas, para desarrollar y expresar su humanidad, su visión del mundo y el significado que dan a su existencia y su desarrollo mediante, entre otras cosas, valores, creencias, convicciones, idiomas, los conocimientos y las artes, las instituciones y las formas de vida. Puede considerarse también que protegen el acceso al patrimonio cultural y a recursos que permiten que esos procesos de identificación y desarrollo tengan lugar¹⁰.

10. Un debate que surge constantemente en las normas internacionales de derechos humanos, en particular cuando se refieren a los derechos culturales, se relaciona con la dimensión colectiva de los derechos, lo que se refiere al ejercicio colectivo de los derechos individuales, por una parte, y la existencia de derechos colectivos en sí mismos, entendidos como derechos de grupo, por la otra. En realidad, la expresión vida cultural misma sugiere fuertemente lo colectivo¹¹, y el artículo 27 de la Declaración Universal de Derechos Humanos se refiere expresamente a la vida cultural "de la comunidad", lo que hoy en día debe entenderse por "comunidades" plurales¹². Hay que hacer varias observaciones a este respecto. En primer lugar, se ha reconocido la dimensión colectiva de los derechos culturales en instrumentos como la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas¹³. En segundo lugar, la existencia de los derechos culturales es una realidad en las normas internacionales de derechos humanos de la actualidad, en particular en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Además, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación general N° 17, sobre el derecho de toda persona a beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autor(a) (art. 15,

⁹ E/C.12/40/9, pág. 5.

¹⁰ Sobre la base de las definiciones de cultura propuestas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Observación general N° 21, párr. 13) y la Declaración de Friburgo sobre los derechos culturales (art. 2 a)). Véase Patrice Meyer-Bisch, "Définir les droits culturels", documento de trabajo presentado al seminario sobre la realización de los derechos culturales, Ginebra, 1° y 2 de febrero de 2010, párr. 12.

¹¹ E/C.12/40/15, pág. 9.

¹² *Ibid.*, págs. 7 a 9.

¹³ Art. 3, párr. 1: "Las personas que pertenecen a minorías podrán ejercer sus derechos individualmente, así como en la comunidad con otros miembros de su grupo, sin discriminación de ningún tipo".

párr. 8) y en la Observación general N° 21 (párr. 15), destaca que los derechos culturales pueden ejercerse por sí solos o en asociación con otros o como comunidad¹⁴. En tercer lugar, no implica la denegación de los derechos culturales individuales: las personas siempre gozan de su derecho, entre otras cosas, a participar o no en una o varias comunidades, a desarrollar libremente sus múltiples identidades, al acceso a su patrimonio cultural y al de otros, y a contribuir a la creación de cultura, incluso mediante el rechazo de las normas y los valores dominantes en las comunidades que decidan participar, así como los de otras comunidades. La Experta independiente se propone estudiar con mayor profundidad la relación entre los derechos culturales individuales y colectivos, tomando en consideración la práctica de los mecanismos de derechos humanos en los planos nacional, regional e internacional.

2. Referencias en los instrumentos de derechos humanos de las Naciones Unidas

11. En los instrumentos internacionales y en la práctica de los mecanismos de derechos humanos se encuentran muchas referencias explícitas e implícitas a los derechos culturales, tal como se ha señalado. Entre las referencias explícitas se incluyen derechos que se refieren expresamente a la cultura. Entre las referencias implícitas se incluyen derechos que, aunque no se refieren especialmente a la cultura, pueden constituir una importante base jurídica para la protección de los derechos culturales tal como se han definido. Se debe subrayar que los derechos culturales están tan estrechamente interrelacionados con otros derechos humanos que es en ocasiones difícil trazar una línea entre los derechos culturales y los demás derechos. Las referencias que figuran a continuación se han determinado en forma preliminar como las más importantes, y no se debe considerar que son exhaustivas.

12. El derecho mas obvio que cabe mencionar es el derecho a tomar parte o a participar en la vida cultural, que se menciona en la resolución 10/23 del Consejo de Derechos Humanos, y que se reconoce ampliamente en los instrumentos de derechos humanos¹⁵. Se deben mencionar en particular el artículo 27 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el párrafo 1 a) del artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La Experta independiente acoge con beneplácito a este respecto la aprobación de la Observación general N° 21 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que aclara en mayor medida el alcance y el contenido de este derecho. En ese documento se destaca la pertinencia de gran diversidad de normas incluidas en instrumentos de derechos civiles y políticos sobre los derechos de las personas que pertenecen a minorías, sobre los derechos de los pueblos indígenas y sobre el derecho al desarrollo¹⁶. Destaca además que hay tres principales componentes interrelacionados del derecho a participar o a tomar parte en la vida cultural: a) la participación en la vida cultural, b) el acceso a ella, y c) la contribución a la vida cultural¹⁷. Este derecho incluye además el derecho a no participar¹⁸.

13. En su resolución 10/23 el Consejo de Derechos Humanos se refiere al derecho a gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones, consagrado en el artículo 27 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el párrafo 1 b) del artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Se ha hecho poco en esta esfera, y la práctica del Comité de Derechos Económicos, Sociales y

¹⁴ Véase también Jaime Marchan Romero, "Derechos culturales: la práctica del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales", documento de trabajo presentado al seminario sobre la realización de los derechos culturales, cuestiones pendientes y desafíos, pág. 5.

¹⁵ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 21, párr. 3.

¹⁶ *Ibid.*, párr. 3.

¹⁷ *Ibid.*, párr. 15.

¹⁸ *Ibid.*, párr. 7.

Culturales al respecto está subdesarrollada. La Experta independiente observa, sin embargo, que recientemente organizaron una serie de reuniones de expertos sobre este tema la UNESCO y el Centro Interuniversitario Europeo de Derechos Humanos y Democratización, en colaboración con muchos asociados, incluidos el ACNUDH y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La Declaración de Venecia sobre el derecho a gozar de los beneficios del progreso científico y sus aplicaciones, aprobada al terminar esas reuniones, constituye una importante primera medida para aclarar el contenido normativo de ese derecho y las obligaciones conexas de los Estados y otros actores¹⁹.

14. Diversos otros derechos relacionados con la cultura y la ciencia son pertinentes también al mandato de la Experta independiente, como el derecho a la protección de los intereses morales y materiales derivados de toda producción científica, literaria o artística de que sea el autor la persona, consagrado en el artículo 27 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el párrafo 1 c) del artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En 2005 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aprobó su Observación general N° 17 relativa a este derecho, que sirve de útil orientación a la Experta independiente. La libertad indispensable a la investigación científica y la actividad creativa, enunciada en el párrafo 3 del artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, merece también mención. La Experta independiente observa a este respecto que el párrafo 2 del artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos señala que en el derecho a la libertad de expresión se incluirá la libertad de procurar, recibir e impartir información e ideas de todo tipo, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o por impreso, en forma de arte, o por cualquier otro medio que se elija.

15. El derecho a la educación, consagrado en numerosos instrumentos internacionales, en particular los artículos 13 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y los artículos 28 y 29 de la Convención sobre los Derechos del Niño, constituye un derecho cultural. Como se subraya en la Declaración Mundial sobre Educación para Todos (1990), las personas desarrollan sus propias visiones y capacidades particulares del mundo, que están siempre en evolución en un proceso de educación que dura toda la vida, y es la educación la que permite el acceso a los conocimientos, los valores y el patrimonio cultural²⁰.

16. En los instrumentos y las disposiciones relativas a las minorías se pueden hallar muchas referencias a los derechos culturales (en particular, en el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas) y los pueblos indígenas (en particular, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a los pueblos indígenas y tribales en los países independientes, de 1989). Esas muchas disposiciones, que no se pueden enumerar todas en el presente informe, se refieren a cuestiones importantes, como la identidad, el idioma, los sistemas de creencias, tradiciones y costumbres, la participación en la vida cultural, la educación y el patrimonio cultural. La Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas contiene además importantes referencias relativas a los derechos sobre la tierra, con estrechas relaciones con los derechos culturales (véase art. 26). La Experta independiente observa además que la

¹⁹ Véase UNESCO, *The Right to Enjoy the Benefits of Scientific Progress and its Applications* (París, 2009).

²⁰ Informe Mundial de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, Jomtien (Tailandia), 5 a 9 de marzo de 1990, Comisión interinstitucional (PNUD, UNESCO, UNICEF, Banco Mundial) para la Conferencia Mundial sobre Educación para todos (Nueva York, 1990), apéndice 1, art. 1.

Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y de sus familiares contiene disposiciones relacionadas con su mandato, incluidos el artículo 43, párrafo 1 g), y el artículo 45, párrafo 1 d), sobre el acceso a la vida cultural y la participación en ella, y el artículo 31, relativo al respeto de la identidad cultural de los trabajadores migrantes.

17. El principio de la no discriminación, consagrado en gran número de instrumentos jurídicos internacionales, constituye una importante base jurídica para la Experta independiente. Según esos textos y las interpretaciones de los órganos de supervisión competentes, constituye discriminación toda distinción, exclusión, restricción o preferencia u otro tipo de tratamiento diferencial directa o indirectamente basado en razones prohibidas de discriminación y que tienen la intención o el efecto de anular o afectar el reconocimiento, el goce o el ejercicio, en un pie de igualdad, de los derechos humanos²¹. La Experta independiente prestará particular atención al cumplimiento de este principio en lo que se refiere a los derechos culturales. Observa además que en general se concuerda en que el ejercicio de los derechos y libertades en un pie de igualdad no significa trato idéntico en todo caso²². Se propone estudiar más profundamente el significado de esas declaraciones con respecto a la aplicación de los derechos culturales, especialmente en lo que se refiere a la necesidad de respetar y facilitar la expresión de diversas identidades culturales. Se debe obrar con cautela, sin embargo, ya que al exceder del alcance permisible del trato diferencial se puede violar el principio de la no discriminación²³.

18. El derecho de todas las personas al descanso y el ocio, tal como se ha enunciado en el artículo 24 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, está estrechamente vinculado con los derechos culturales, pero hasta ahora ha recibido escasa atención. La Experta independiente, observando la importancia del tiempo disponible para que toda persona pueda participar en la vida cultural y la estrecha relación existente entre ocio y cultura, considera que esta disposición merece atención especial. Sin embargo, señala que la cultura, que se relaciona con todos los aspectos de la vida, no se puede limitar a actividades determinadas y no se debe limitar al concepto de descanso y ocio.

19. La Experta independiente observa además que varios estudios y otros documentos se refieren a una dimensión cultural de los derechos humanos. Según el último informe mundial de la UNESCO, el hecho de insistir en las dimensiones culturales de todos los derechos humanos no se debe percibir como un medio para socavar la universalidad con la diversidad, sino como un medio para que todos, individuos y grupos, hagan suyos esos derechos²⁴. En el artículo 9 d) de la Declaración de Friburgo sobre los derechos culturales

²¹ En particular, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 20 (2009), sobre la no discriminación en los derechos económicos, sociales y culturales (art. 2, párr. 2), párr. 7.

²² Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 18 (1989) sobre la no discriminación, párr. 8. Véase también la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, art. 2, que dispone que la discriminación incluye la denegación de alojamiento razonable, y la Declaration of Principles on Equality, cuyo artículo 2 señala que la igualdad de trato, como un aspecto de la igualdad, no es equivalente al trato idéntico. Para hacer realidad plena y efectivamente la igualdad es necesario tratar a las personas de manera diferente según sus diferentes circunstancias, para afirmar su igual valor y para realzar su capacidad de participar en la sociedad en tanto iguales. La Declaración fue aprobada por un grupo de expertos después de una conferencia organizada por The Equal Rights Trust, realizada en Londres del 3 al 5 de abril de 2008. Véase también Dimitrina Petrova, "Diverse cultural identities: the challenges of integrating cultural rights in policies and practices", documento de trabajo presentado en el seminario sobre la realización de los derechos culturales, pág. 6.

²³ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 20, párr. 13.

²⁴ UNESCO, *Informe Mundial 2009: invertir en la diversidad cultural y el diálogo intercultural* (París, 2009), pág. 224.

se invita a todos los actores a identificar y tomar en consideración la dimensión cultural de todos los derechos humanos, con el fin de enriquecer la universalidad a través de la diversidad, y de promover que toda persona, individual o colectivamente, los haga propios. Algunos mecanismos de derechos humanos, y en particular el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se han referido a un concepto de "aceptabilidad cultural" o "carácter apropiado" con respecto al ejercicio, entre otros, de los derechos a la educación, la alimentación y la salud²⁵. El criterio seguido por los pueblos indígenas estimula también mayores ideas sobre el tema, por cuanto consideran que la cultura es holística e incluyente, de tal manera que cada tema y todos los temas de derechos humanos incluyen una dimensión cultural²⁶. La Experta independiente se propone estudiar más profundamente la existencia, el significado y el alcance de una dimensión cultural de los derechos humanos.

20. Convencida de que en los derechos culturales se incluyen las libertades y los derechos, la Experta independiente prestará especial atención a las obligaciones generales de los Estados de respetar, proteger y cumplir los derechos culturales de todas las personas, sin discriminación, sobre la base de sus identidades particulares, y de manera que se realce el ejercicio de todos los derechos humanos. Como en el caso de otros derechos humanos, esas obligaciones tomarán en consideración los conceptos de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad, adaptabilidad y carácter apropiado, en la forma en que los ha elaborado en particular el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales²⁷. La Experta independiente está interesada además en ocuparse de la cuestión de las responsabilidades de los actores no estatales en el cumplimiento de los derechos culturales. Se ocupará en particular de seguir de cerca la evolución relativa al "marco de proteger, respetar y remediar" respecto de las funciones y responsabilidades de los actores empresariales en lo que se refiere a los derechos humanos, con especial concentración en los derechos culturales²⁸.

B. Universalidad de los derechos humanos, los derechos culturales y la diversidad cultural

21. En su resolución 10/23 el Consejo de Derechos Humanos se refiere al principio de la universalidad de los derechos humanos, y da instrucciones a la Experta independiente de estudiar las relaciones entre derechos culturales y diversidad cultural. Las opiniones preliminares de la Experta independiente acerca de la interacción entre el principio de la universalidad de los derechos humanos, el reconocimiento y la realización de los derechos culturales y la necesidad de respetar la diversidad cultural se enuncian a continuación.

²⁵ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 13 (1999) sobre el derecho a la educación (art. 13, párr. 6 c)); Observación general N° 12 (1999) sobre el derecho a la alimentación adecuada (art. 11, párr. 8), y Observación general N° 14 (2000) sobre el derecho al nivel mas alto posible de salud (párr. 12 c)). Véase también Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 21, párr. 16 e).

²⁶ Kenneth Deer, "The complexities in practical terms: cultural practices contrary to human rights, possible limitations to cultural rights, and tensions around who defines culture and rights", documento de trabajo presentado al seminario sobre la realización de los derechos culturales: carácter, cuestiones en juego y retos, pág. 2.

²⁷ Observación general N° 21, párr. 16. Véase también Petrova, "Diverse cultural identities", pág. 4.

²⁸ Véase el informe del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales (A/HRC/11/13).

1. Relación entre derechos culturales y diversidad cultural

22. Según la Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural ésta se manifiesta en la originalidad y la pluralidad de las identidades que caracterizan a los grupos y las sociedades que componen la humanidad (art. 1). Además, la Convención de la UNESCO sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales (2005), ratificada por un número cada vez mayor de Estados, indica en el artículo 4, sección 1, que la diversidad cultural:

Se refiere a la multiplicidad de formas en que se expresan las culturas de los grupos y sociedades. Estas expresiones se transmiten dentro y entre los grupos y las sociedades.

La diversidad cultural se manifiesta no solo en las diversas formas en que se expresa, enriquece y transmite el patrimonio cultural de la humanidad mediante la variedad de expresiones culturales, sino también a través de distintos modos de creación artística, producción, difusión, distribución y disfrute de las expresiones culturales, cualesquiera que sean los medios y tecnologías utilizados.

23. La Experta independiente desea agregar que la diversidad cultural existe no solamente entre grupos y sociedades, sino además dentro de cada grupo y sociedad, y que las identidades no son singulares. Cada persona es portadora de una identidad múltiple y compleja, que hace que sea un ser humano singular y único, y que al mismo tiempo le permite ser parte de comunidades de cultura compartida. Las personas se identifican de numerosas maneras, participando simultáneamente en varias comunidades culturales sobre la base de fundamentos como la etnicidad, la descendencia, la religión, las creencias y convicciones, el idioma, el género, la edad, la afiliación de clase, la profesión, formas de vida y la ubicación geográfica. En otras palabras, las identidades no se basan exclusivamente, desde luego, en la etnicidad, ni son uniformes dentro de una misma comunidad; pueden corresponder a diferentes miembros en diversos matices y grados²⁹. El movimiento cada vez mayor de personas e ideas ha aumentado la posibilidad de afiliaciones culturales. Las personas pueden elegir una identidad de comunidad por sobre otras en interacciones y compromisos particulares. Esas identidades culturales múltiples, que incluyen, e incluso superan, cuestiones relativas a la etnia, las afiliaciones lingüísticas y religiosas, son pertinentes tanto a la vida privada como a la esfera de la vida pública, y son parte integrante de la diversidad cultural.

24. Un principio en el que existe amplia concordancia, que se destaca en la resolución 64/174 de la Asamblea General, es que la promoción y protección universal de los derechos humanos, incluidos los derechos culturales por una parte, y el respeto de la diversidad cultural por la otra, se apoyan recíprocamente (párr. 10). Esto implica varios elementos.

25. En primer lugar, como se señala en la Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural, el pleno respeto de los derechos humanos, y en especial de los derechos culturales, crea un entorno propicio y es a la vez una garantía de la diversidad cultural (arts. 4 y 5). La defensa de la diversidad cultural es de esta manera un imperativo ético, inseparable del respeto de la dignidad humana. Implica un compromiso con los derechos humanos y las libertades fundamentales, en particular los derechos de las personas que pertenecen a minorías y los de los pueblos indígenas (párr. 4). La libertad de expresión, el pluralismo de los medios de comunicación, el multilingüismo, el igual acceso al arte en todas sus formas y al conocimiento científico y tecnológico, incluida su forma digital, y la posibilidad de que todas las personas tengan acceso a los medios de expresión y difusión, son garantías de la

²⁹ Foundation on Inter-Ethnic Relations, "The Lund recommendations on the effective participation of national minorities in public life, and explanatory note" (septiembre de 1999), pág. 16.

diversidad cultural (párr. 6). La Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales agrega que se puede proteger y promover la diversidad cultural solamente si se garantizan los derechos humanos y las libertades fundamentales, como la libertad de expresión, información y comunicación, así como la capacidad de las personas para escoger las expresiones culturales (sección 1 del artículo 2). El derecho a participar o a no participar en la vida cultural de determinadas comunidades, como lo definen quienes adoptan las decisiones en esas comunidades o las autoridades estatales, es también fundamental para la protección de la diversidad cultural. El ejercicio de las libertades culturales por todos puede enriquecer la diversidad cultural³⁰.

26. Además, el respeto, la protección y la promoción de la diversidad cultural son esenciales para garantizar el pleno respeto de los derechos culturales. Esto se ha proclamado implícitamente en la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, que señala que los Estados protegerán la existencia y la identidad nacional o étnica, cultural, religiosa y lingüística de las minorías y estimularán las condiciones de la promoción de esa identidad (art. 1) lo que también parece derivar de la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas. Más allá de esto, la diversidad cultural puede brindar en una sociedad a las personas, independientemente de sus antecedentes, la oportunidad de gozar de gran diversidad de opciones culturales³¹. A este respecto es importante que se tenga presente la tendencia de los Estados-nación a proteger a las naciones o grupos dominantes³². Como se subraya en la Observación general N° 21 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, las obligaciones de los Estados de respetar y proteger las libertades, el patrimonio cultural y la diversidad están interrelacionadas, y garantizar el derecho de participar en la vida cultural incluye la obligación de respetar y proteger el patrimonio cultural en todas sus formas y de todos los grupos y comunidades (párr. 50).

27. En opinión de la Experta independiente, este segundo aspecto requiere mayor reflexión. Se trata de saber en qué medida, y en qué circunstancias, los derechos culturales entrañan la obligación de respetar, proteger y promover la diversidad cultural y el patrimonio cultural en todas sus diversas formas. Desde la perspectiva de los derechos humanos se hallan en juego las posibilidades de que las personas y los grupos: a) expresen y desarrollen libremente su identidad cultural; b) tengan acceso al patrimonio cultural y a las referencias que permiten que tengan lugar libremente esos procesos de expresión, desarrollo e identificación, incluida la información ajena a sus propias comunidades especiales, así como a los beneficios del progreso científico, y c) participar en la interpretación, elaboración y desarrollo del patrimonio y las referencias culturales y en la reformulación de los contenidos y contornos de su identidad cultural.

28. Por lo tanto, la garantía del apoyo recíproco entre la diversidad cultural y los derechos humanos, en particular los derechos culturales, requiere que se cumplan ciertas condiciones. Como se dice en el *Informe sobre Desarrollo Humano 2004*:

Si bien es cierto que dar lugar a la diversidad en las prácticas culturales puede resultar muy importante, puesto que el ejercicio de la libertad cultural depende de esa diversidad, ello no equivale a defender la diversidad cultural por su propio mérito. El asunto es cómo lograr la diversidad cultural y el grado en que las personas involucradas pueden ejercer su libertad, ya que considerar la diversidad cultural como algo valioso sin importar cómo se consigue sería un error grave. De hecho, no se puede evaluar la diversidad cultural, específicamente desde la perspectiva del

³⁰ PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2004*, pág. 23.

³¹ *Ibid.*

³² E/C.12/40/17, págs. 10 y 11.

desarrollo humano, sin observar el proceso que conlleva y el lugar que ocupa la libertad de las personas en la forma en que se toman las decisiones³³.

29. Como se destacó además en el seminario de febrero de 2010, no se puede responder la pregunta de si la diversidad cultural y los derechos culturales tienen una relación de protección recíproca sin hacer una segunda pregunta: ¿Qué tipo de diversidad cultural es favorable al diálogo intercultural que influya de manera constructiva en los procesos dinámicos permanentes que son parte integrante de la diversidad cultural? Asimismo, más allá de los procesos deben evaluarse además el contenido y las consecuencias de las diversas prácticas culturales.

30. En particular, velar por la protección recíproca de los derechos culturales y la diversidad cultural se basará en a) el reconocimiento de la diversidad de las identidades y expresiones culturales, b) la igualdad de trato y el respeto de la igual dignidad de todas las personas y comunidades, sin discriminación basada en sus identidades culturales, y c) la apertura, el intercambio intercultural y el debate intercultural con los otros. Por cuanto la cultura es un proceso vivo y dinámico, no se sugiere que se levanten las barreras entre personas y grupos a fin de proteger sus especificidades, ni que se proscriba el debate o la crítica de las prácticas culturales, las formas de vida y las visiones del mundo. Es responsabilidad de los Estados, sin embargo, crear una atmósfera favorable a la diversidad cultural y el ejercicio de los derechos culturales cumpliendo sus obligaciones de respetar, proteger y hacer cumplir esos derechos. Esto implica adoptar muy diversas medidas positivas, incluidas las medidas financieras³⁴. Aunque los Estados tienen la obligación de respetar y proteger el patrimonio cultural en todas sus formas, el reto consiste no tanto en preservar los bienes y prácticas culturales como están, lo que puede ser inapropiado en algunas circunstancias, sino preservar las condiciones que han permitido que se creen y desarrollen esos bienes y prácticas.

31. El cumplimiento de estas obligaciones constituye un reto enorme, especialmente en sociedades en que las personas consideran que su patrimonio cultural común se ve amenazado, como consecuencia en particular del dinamismo o predominio de otras culturas, la mundialización y los procesos de desarrollo y/o la posición dominante de actores empresariales en el campo de la cultura y el ocio. Además, el principio de la universalidad de los derechos humanos debe seguir constituyendo la base común de acción.

2. El principio de la universalidad de los derechos humanos

32. A veces se considera que el principio de la universalidad de los derechos humanos, uno de los principios básicos de las normas internacionales de derechos humanos, por una parte, y los derechos culturales y la diversidad cultural por la otra, son opuestos. Esta opinión deriva en parte de una tendencia errada a igualar diversidad cultural con relativismo cultural, lo que tiene el efecto de despertar temores y generar interpretaciones erróneas con respecto al reconocimiento y la realización de los derechos culturales.

33. Según la Declaración y el Programa de Acción de Viena (1993), si bien deben tenerse presentes el significado de las particularidades nacionales y regionales y los diversos antecedentes históricos, culturales y religiosos, es deber de los Estados, independientemente de sus sistemas políticos, económicos y culturales, promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales (parte I, secc. 5). En particular, esto implica, como se consagra en la Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural (art. 4), y se reitera en la resolución 10/23 del Consejo de Derechos Humanos

³³ PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2004*, págs. 22 y 23.

³⁴ Párrs. 48 a 54.

(párr. 4), que nadie puede invocar la diversidad cultural para violar los derechos humanos garantizados por el derecho internacional, ni limitar su alcance. Como se indica claramente en el informe mundial de la UNESCO, el reconocimiento de la diversidad cultural fundamenta la universalidad de los derechos humanos en la realidad de nuestras sociedades al destacar su apropiación por *todos* los individuos que pueden identificar esos derechos con un sentido de propiedad, independientemente del idioma, la tradición y el lugar. En este mismo orden de cosas, el hecho de que esos derechos y libertades se deban ejercer en entornos culturales muy diversos no implica en modo alguno que se puedan relativizar las normas universales en cuanto a su aplicación³⁵.

34. Por lo tanto, no todas las prácticas culturales pueden considerarse protegidas por las normas internacionales de derechos humanos. Por ejemplo, de conformidad con el artículo 5 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, los Estados "tomarán todas las medidas apropiadas para modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres". La Experta independiente subraya además que las culturas evolucionan constantemente, así como los conceptos de los derechos humanos, y que difícilmente exista una cultura que no haya violado en algún momento los derechos humanos³⁶. Además, las culturas son dinámicas, están sujetas a muchas influencias y a debates internos y pugnas internas, cambian con el tiempo, por lo que resulta miope y desinformado decir que las culturas son esencialmente propicias o contrarias a los derechos humanos. De hecho no son ninguna de las dos cosas y constituyen un terreno fértil para la controversia³⁷.

35. Los derechos culturales pueden estar sujetos a limitaciones en algunas circunstancias. No obstante, al igual que en el caso de cualquier limitación de las normas internacionales de derechos humanos, debe tratarse de un último recurso solamente y ajustarse a ciertas condiciones. Como señala el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Observación general N° 21 (párr. 19):

En algunas circunstancias puede ser necesario imponer limitaciones al derecho de toda persona a participar en la vida cultural, especialmente en el caso de prácticas negativas, incluso las atribuidas a la costumbre y la tradición, que atentan contra otros derechos humanos. Esas limitaciones deben perseguir un fin legítimo, ser compatibles con la naturaleza de ese derecho y ser estrictamente necesarias para la promoción del bienestar general de una sociedad democrática, de conformidad con el artículo 4 del Pacto. En consecuencia, las limitaciones deben ser proporcionadas, lo que significa que se debe adoptar la medida menos restrictiva cuando haya varios tipos de limitaciones que puedan imponerse.

El Comité destacó además "la necesidad de tener en cuenta las normas internacionales de derechos humanos que existen con respecto a las limitaciones que pueden o no imponerse legítimamente respecto de los derechos inseparablemente vinculados con el derecho de participar en la vida cultural, como el derecho a la intimidad, a la libertad de pensamiento, conciencia y religión, a la libertad de opinión y expresión, a la reunión pacífica y a la libertad de asociación".

36. La Experta independiente considera que la declaración anterior es aplicable a todos los derechos culturales. No obstante, no siempre es tarea sencilla determinar exactamente

³⁵ Pág. 225.

³⁶ E/C. 12/40/17, pág 8.

³⁷ *Ibid.*, pág. 9.

cuáles prácticas culturales se deben considerar contrarias a los derechos humanos. En el plano nacional un proceso de identificación de ese tipo requiere, entre otras cosas, un marco jurídico que indique los principios sobre cuya base pueden limitarse los derechos culturales y un poder judicial independiente que pueda adoptar una decisión informada sobre la base de un marco jurídico de ese tipo, así como de las normas internacionales de derechos humanos, tomando en consideración la práctica de los órganos internacionales de supervisión de los derechos humanos. El derecho por sí mismo no basta, sin embargo. Son también necesarias medidas normativas que permitan un debate informado, abierto y participativo en una sociedad y/o comunidad determinada, que estimulen una modificación de las pautas o prácticas culturales que van en desmedro del ejercicio de los derechos humanos. Lo que se necesita particularmente en el plano de la comunidad es el refuerzo de los elementos positivos de la cultura, a la vez que se despierta conciencia acerca del carácter opresivo de ciertas prácticas que se siguen en nombre de la cultura, mediante un proceso de "negociación cultural" en que participen las familias, los intelectuales y los dirigentes de la comunidad³⁸. Un proceso de ese tipo puede crear el espacio para que surjan nuevas interpretaciones y para desarrollar buenas prácticas culturales, en particular las que puedan fomentar la realización de los derechos humanos universales en diversos contextos culturales.

37. Durante su mandato la Experta independiente prestará especial atención a todos estos aspectos, en particular al integrar una perspectiva de género en su labor. Se propone además consultar en mayor medida a este respecto con todos los actores pertinentes, incluida la UNESCO, de conformidad con la resolución 10/23 del Consejo de Derechos Humanos.

III. Complementariedad y coordinación con otros mecanismos

38. En su resolución 10/23 el Consejo de Derechos Humanos pide a la Experta independiente que trabaje en estrecha coordinación con otros mecanismos y actores pertinentes, evitando a la vez las duplicaciones innecesarias.

39. La Experta independiente está consciente de que muchos otros mecanismos de las Naciones Unidas han recibido mandatos que se relacionan en uno u otro aspecto con los derechos culturales. Esto es especialmente cierto de los procedimientos especiales y los órganos de tratados, cuyos mandatos se relacionan con los derechos de grupos determinados, como las minorías, los pueblos indígenas y los migrantes. Por ese motivo la Experta independiente prestará particular atención a la consulta y la colaboración con esos mecanismos a fin de evitar la duplicación y de reforzar la promoción y la protección de los derechos humanos. Habrá también una oportunidad de determinar si hay lagunas en la protección de los derechos culturales. La Experta independiente subraya, sin embargo, que muchos otros procedimientos especiales que se ocupan de los derechos encuentran esferas comunes de trabajo con los mecanismos que se ocupan de esos grupos.

40. La Experta independiente observa además que habrá muchos vínculos entre su mandato y los mecanismos que se ocupan de temas como la expresión, la religión, el racismo, la educación, la extrema pobreza y la violencia contra las mujeres, entre otros. Se propone concentrarse en las dimensiones culturales de esos temas y en temas que no han sido objeto de atención en el pasado o lo han sido de manera insuficiente. Considera, en particular, que habrá muchas oportunidades de cooperación con el Relator Especial sobre el derecho a la educación.

³⁸ Informe del Relator Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk (E/CN.4/2004/66), párr. 55 b).

41. La Experta independiente está muy atenta a establecer relaciones de colaboración con organismos intergubernamentales interesados, incluidas la UNESCO, las organizaciones no gubernamentales y las instituciones nacionales de derechos humanos, así como con institutos académicos y de investigación, algunos de los cuales participaron en el seminario realizado en 2010. Una esfera de posible cooperación se relaciona con la elaboración de métodos para examinar la realización de los derechos culturales y de indicadores para evaluarla. La Experta independiente considera además que algunos estudios, por ejemplo, sobre el marco conceptual y jurídico de los derechos culturales, podrían hacerse útilmente en asociación con algunas de esas organizaciones e instituciones.

IV. Esferas de interés y cuestiones prioritarias del mandato

42. El presente capítulo contiene una sinopsis de las principales cuestiones que la Experta independiente se propone tratar como cuestión prioritaria durante su mandato, además de las propuestas hechas anteriormente para definir con mayor profundidad el marco conceptual y jurídico de los derechos culturales. La Experta independiente no sugiere que tendrá capacidad para referirse a todos esos asuntos en forma detallada, ni que se limitará solo a esas cuestiones, ya que ello también dependerá de sus recursos y oportunidades.

43. Respecto de cada tema la Experta independiente, como se pide en la resolución 10/23 del Consejo de Derechos Humanos, procurará determinar las mejores prácticas y los posibles obstáculos para la realización de los derechos culturales. Trabjará en estrecha cooperación con los Estados para propiciar la formulación y la adopción de medidas en los planos local, nacional, regional e internacional con miras a la promoción y la protección de los derechos culturales mediante propuestas concretas que aumenten la cooperación subregional, regional e internacional a ese respecto. Integrará en su labor una perspectiva de género y discapacidad, y, en términos más generales, se referirá a la situación de los grupos en desventaja y marginados en cuanto al ejercicio de los derechos culturales. Según los recursos disponibles, se propone además organizar consultas, en particular consultas regionales, respecto de algunos de esos asuntos.

A. Derechos culturales, mundialización de los intercambios y la información, y procesos de desarrollo

44. Existe una percepción cada vez mayor de que la mundialización impulsa a la homogeneidad cultural. Esto plantea la cuestión de la mejor forma de evaluar la exactitud de esa percepción y qué medidas se requieren, si las hay, para velar por el ejercicio de los derechos culturales en este contexto.

45. La UNESCO se refiere a este asunto en su *Informe Mundial 2009*. En lugar de comprender la mundialización como un proceso unidireccional y unidimensional, impulsado por una economía de mercado global dominada por occidente y que tiende a estandarizar, agilizar y transnacionalizar de forma que es enemiga de la diversidad cultural³⁹, en el informe se propone una comprensión de la mundialización como un proceso multidireccional y multidimensional. Según el informe se puede describir la mundialización en términos de corrientes cada vez mayores de prácticamente todo lo que caracteriza la vida contemporánea: capitales, productos básicos, conocimiento, información, ideas, personas, creencias, etc. Esas corrientes, que transitan esencialmente

³⁹ Pág. 13.

por los medios y las redes de comunicación y a través del comercio, consisten en un volumen cada vez mayor de productos culturales, servicios y comunicaciones, incluidos el idioma y el contenido educacional⁴⁰.

46. Es importante que se tenga presente que algunas sociedades y comunidades son mas vulnerables a este proceso, y marginadas por él, que otras, y que hay preocupación por los efectos de la mundialización sobre los derechos culturales tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados. Es importante además no subestimar la ansiedad y las tensiones que pueden provocar los rápidos cambios culturales, especialmente cuando se considera que han sido impuestos. A este respecto cabe tener en consideración varios aspectos. En primer lugar, los intercambios culturales y, por lo tanto, la interacción recíproca, siempre han existido entre sociedades y comunidades por medio de la información, el comercio y la migración. En segundo lugar, la medida en que se experimentan la ansiedad y las tensiones con respecto a los cambios culturales varía entre individuos de la misma comunidad, por ejemplo, entre generaciones. En tercer lugar, por cuanto la cultura es un proceso dinámico y vivo, la adopción de medidas que impidan el cambio cultural puede ser sumamente pernicioso tanto para la cultura como para los derechos culturales; las innovaciones culturales dentro de las comunidades contribuyen a la diversidad cultural.

47. Como observó el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su declaración sobre la mundialización y sus consecuencias sobre el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, la mundialización:

Ha llegado a asociarse estrechamente con una variedad de tendencias y políticas específicas, entre las que figuran una creciente dependencia del libre mercado, un notable aumento de la influencia de las instituciones y mercados financieros internacionales a la hora de determinar la viabilidad de las prioridades nacionales en materia política, una merma de la función del Estado y de la cuantía de su presupuesto, la privatización de distintas funciones antes consideradas exclusivas del Estado, la desregulación de una serie de actividades para facilitar la inversión y recompensar la iniciativa individual, y un correspondiente aumento de la función, e incluso de las responsabilidades, de actores privados, tanto del sector empresarial, en particular de las empresas transnacionales, como de la sociedad civil⁴¹.

El Comité agrega que "ninguna de esas innovaciones tiene por qué ser en sí misma incompatible con los principios del Pacto o con las obligaciones de los gobiernos a tenor de este, pero en su conjunto, y si no se complementa con otras políticas adecuadas, la mundialización podría desplazar los derechos humanos del lugar central, incluido los derechos culturales"⁴². En su Observación general N° 21 el Comité destacó que se debe prestar especial atención a las consecuencias negativas de la mundialización, la privatización indebida de bienes y servicios, y la desregulación sobre el derecho a participar en la vida cultural⁴³.

48. En el marco de la UNESCO se han adoptado importantes medidas legislativas en respuesta a los efectos negativos de la mundialización sobre la diversidad cultural. La Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural y la Convención sobre la Protección y la Promoción de las Expresiones Culturales proponen medidas para proteger la diversidad cultural, en particular sobre la base de que los bienes y servicios culturales, como vectores

⁴⁰ *Ibíd.*, pág. 14.

⁴¹ *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 1999, suplemento N° 2 (E/1999/22-E/C.12/1998/26)*, cap. VI, párr. 515 2).

⁴² *Ibíd.*, párr. 515 3).

⁴³ Párr. 50 b).

de identidad, valores y significado, no se deben tratar como simples productos o bienes de consumo⁴⁴. Se invita a los Estados a formular políticas culturales que no coincidan necesariamente con las normas del libre mercado. En cierto sentido esos instrumentos aumentan la capacidad de los Estados a fin de adoptar medidas necesarias para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y la cultura, como exige el párrafo 2 del artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

49. La cuestión de la mundialización de los derechos culturales debe tratarse además tomando en cuenta importantes instrumentos, estudios e iniciativas que destacan los vínculos existentes entre cultura y desarrollo⁴⁵. En particular, la Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural afirma en el artículo 3 que "la diversidad cultural amplía las posibilidades de elección que se brindan a todos, es una de las fuentes del desarrollo, entendido no solamente en términos de crecimiento económico, sino también como medio de acceso a una existencia intelectual, afectiva, moral y espiritual satisfactoria"⁴⁶. El PNUD se ha hecho eco de esta declaración, destacando que el desarrollo humano requiere más que la salud, la educación, un nivel decente de vida y libertad política. El Estado debe reconocer las identidades culturales de las personas y darles cabida, y las personas deben tener libertad para expresar esas identidades sin que se discrimine en su contra en otros aspectos de sus vidas. En suma, la libertad cultural es un derecho humano y un aspecto importante del desarrollo humano, por lo cual es digno de la acción y la atención del Estado⁴⁷. En el mismo espíritu la UNESCO propicia un enfoque cultural del desarrollo, explicando que el reconocimiento de la especificidad cultural de los estilos de vida, los modos de producción y la forma de gobierno es necesario para la viabilidad de cualquier proyecto de desarrollo sostenible, y el reconocimiento del factor cultural agrega una dimensión crucial a los proyectos en términos de pertenencia y apropiación. Advierte además que la aplicación del término "desarrollo" en el contexto multicultural puede ser problemático⁴⁸. En otras palabras, ¿a quién se puede considerar desarrollado, y desde qué punto de vista?

50. La Experta independiente considera que se deben tener presente esos elementos importantes, junto con la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, en la que se reconoce que el desarrollo es un proceso económico, social, cultural y político general, encaminado al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todas las personas sobre

⁴⁴ Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural, art. 8; Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, preámbulo.

⁴⁵ En particular, la Declaración de México sobre las Políticas Culturales, aprobada en la Conferencia Mundial sobre las Políticas Culturales, realizada en México DF del 26 de julio al 6 de agosto de 1982, se refirió a la dimensión cultural del desarrollo, y condujo al Decenio Mundial para el Desarrollo Cultural (1988-1997), iniciado por la UNESCO, y el Plan de Acción sobre Políticas Culturales para el Desarrollo, aprobado en la Conferencia Intergubernamental sobre Políticas Culturales para el Desarrollo (Conferencia de Estocolmo), 30 de marzo a 2 de abril de 1998. Además, a mediados del decenio de 1990 la Comisión Mundial sobre Cultura y Desarrollo, que reunió a un grupo de especialistas presididos por el anterior Secretario General de las Naciones Unidas, Javier Pérez de Cuéllar, se refirió a la cuestión de las interacciones entre cultura y desarrollo (véase *"Our creative diversity: report of the World Commission on Culture and Development"*, julio de 1996, París, que se puede hallar en <http://unesdoc.unesco.org/images/0010/001055/105586Eb.pdf>).

⁴⁶ Véase también la Convención sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de Expresiones Culturales, art. 2, secc. 6: "La diversidad cultural es una gran riqueza para las personas y las sociedades. La protección, la promoción y el mantenimiento de la diversidad cultural son una condición esencial para un desarrollo sostenible en beneficio de las generaciones actuales y futuras".

⁴⁷ PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2004*, pág. 6.

⁴⁸ Véase *Informe Mundial UNESCO 2009*, págs. 191 a 195.

la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución equitativa de los beneficios que de él deriven⁴⁹.

1. Garantía de los derechos culturales en los procesos de mundialización y desarrollo

51. La Experta independiente se propone tratar la cuestión de los procesos de mundialización y desarrollo y sus efectos sobre la capacidad de los Estados para crear las condiciones favorables al ejercicio de los derechos culturales en consulta con todos los actores pertinentes, incluido el sector empresarial.

52. Desde la perspectiva de los derechos culturales surge un conjunto de cuestiones en este contexto. La Experta independiente prestará particular atención, entre otros, a la protección de las libertades culturales (expresión, información, creatividad, investigación científica, participación e intercambio intercultural, sin consideración de las fronteras); la creación y la preservación del espacio abierto necesario para el ejercicio de esas libertades; medidas para velar por el derecho a beneficiarse del progreso científico y a tener acceso al patrimonio y los conocimientos culturales; medidas para permitir que las personas y los grupos se ocupen de los cambios culturales y los administren de manera participativa, incluso cuando la explotación de los recursos económicos tenga efectos perniciosos sobre las prácticas culturales o de una forma específica de vida, y medidas para permitir que las personas y los grupos salvaguarden, desarrollen y transmitan su patrimonio cultural. La Experta independiente desea estudiar además los efectos de la pobreza sobre el ejercicio de los derechos culturales y la medida en que el incumplimiento de los derechos culturales puede contribuir a mantener a las personas en la pobreza.

2. Pluralismo de los medios de comunicación, tecnologías de información y derechos culturales

53. Aunque los procesos de mundialización crean condiciones sin precedentes para la interacción entre personas y grupos⁵⁰, y aunque las tecnologías de la información pueden tener carácter emancipatorio en muchos sentidos⁵¹, han surgido desequilibrios enormes en cuanto al acceso a los medios de información y comunicación y a su control, de tal manera que algunas visiones concretas del mundo parecen tener una posición dominante. Se está difundiendo cada vez más la impresión de que el espacio disponible para permitir auténticos intercambios y debates interculturales se está reduciendo gradualmente. El análisis de las tendencias enemigas del desarrollo de las tecnologías de información en cuanto a espacios abiertos respetuosos de los derechos culturales y de la diversidad cultural podría constituir un primer paso para abrir el debate acerca de estas cuestiones.

B. Participación, acceso y contribución a la vida cultural, sin discriminación alguna

54. Un aspecto particular que la Experta independiente se propone tratar es la no discriminación en el ejercicio del derecho a participar en la vida cultural. Le interesa en particular la cuestión de la inclusión y exclusión de personas y grupos dispuestos a participar: a) en la creación de las manifestaciones espirituales, materiales, intelectuales y emocionales de la comunidad a la que pertenecen, y b) en el desarrollo de esa comunidad,

⁴⁹ Preámbulo, segundo párrafo.

⁵⁰ Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, preámbulo.

⁵¹ Anita Gurumurthy, "Cultural rights and globalization of exchanges and of information", documento de trabajo presentado al seminario sobre la realización de los derechos culturales.

así como en la definición, formulación y aplicación de políticas y decisiones que incidan en el ejercicio de sus derechos culturales.

55. Esto entraña un examen de las cuestiones siguientes: ¿qué identidad está en juego, la de las personas o la de las comunidades? ¿En qué definiciones de valores compartidos y patrimonio cultural confiaremos? ¿Se elabora esa definición de manera participativa, sin discriminación alguna en razón de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otro orden, el origen nacional o social, la propiedad, el nacimiento u otra condición? ¿Deben adoptarse y aplicarse medidas para dar cabida a la diversidad cultural y garantizar el ejercicio de los derechos culturales sobre la base de la igualdad, cuáles son esas medidas, y qué salvaguardias se deben aplicar? Al ocuparse del tema la Experta independiente prestará particular atención a la determinación de las mejores prácticas y de los obstáculos en relación con la estructura, las políticas y las medidas que promueven el pluralismo en las instituciones estatales y la vida pública.

56. La Experta independiente se propone concentrarse en particular en lo siguiente.

1. Los derechos culturales en el sistema educacional

57. La Experta independiente se propone estudiar con mayor profundidad las medidas que se deben adoptar para garantizar el pleno respeto de los derechos culturales en el sistema educacional. A este respecto surge un conjunto de cuestiones particulares, que son objeto de grandes debates en numerosos países en la actualidad. Esas cuestiones se relacionan, entre otras cosas, con la educación intercultural y multicultural, así como con los derechos lingüísticos.

58. La Experta independiente se propone analizar con mayor profundidad el contenido del derecho de todas las personas a "una educación y una formación de calidad que respeten plenamente su identidad cultural", como se consagra en la Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural (art. 5), tomando en consideración la Observación general N° 13 (1999) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre el derecho a la educación. En esa observación general el Comité destacó que la educación en todas sus formas y en todos los niveles tendrá varias características interrelacionadas y esenciales, incluidas, entre otras, las siguientes:

- Aceptabilidad. La forma y el fondo de la educación, comprendidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos, han de ser aceptables (por ejemplo, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad) para los estudiantes y, cuando proceda, los padres; este punto está supeditado a los objetivos de la educación mencionados en el párrafo 1 del artículo 13 (del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) y a las normas mínimas que el Estado apruebe en materia de enseñanza (véanse los párrafos 3 y 4 del artículo 13).
- Adaptabilidad. La educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados⁵².

59. Una cuestión importante es la medida en que el contenido de la educación, así como la forma en que se organiza, puede tener en cuenta el aspecto cultural y contribuir al desarrollo libre y pleno de la identidad (o identidades) culturales de una persona sin poner en peligro los derechos humanos, incluido el derecho mismo a la educación. La Experta independiente se propone tratar este aspecto en plena cooperación con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité de los Derechos del Niño, el

⁵² Párr. 6 c) y d). Véase también la Observación general N° 21, párrs. 26 y 27.

Relator especial sobre el derecho a la educación, el Relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas y la Experta independiente en cuestiones de minorías, basándose también en la labor realizada sobre el tema por el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Foro sobre cuestiones de las minorías⁵³.

2. Libertad de investigación científica y de actividad creativa, y derecho a beneficiarse del progreso científico y del acceso al patrimonio cultural

60. Como se destacó anteriormente, los derechos de todas las personas a beneficiarse del progreso científico y del acceso al patrimonio cultural necesitan mayor reflexión. La Experta independiente se propone profundizar esos temas mediante consultas con todos los interesados y con estudios, según los recursos disponibles. Considera que se deben tratar esos temas en relación con la cuestión de la forma de garantizar las libertades necesarias para la actividad artística y científica de todas las personas.

3. Una perspectiva de género de los derechos culturales

61. En la resolución 10/23 del Consejo de Derechos Humanos se pide a la Experta independiente que integre una perspectiva de género en su labor (párr. 9 e)). Se compromete a cumplir esa parte de su mandato con tres enfoques intervinclados en plena colaboración con el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.

62. En primer lugar, observando que el "género" es un concepto de orden social que, junto con las normas de conducta de género, cambia con el tiempo y los contextos, la Experta independiente se ocupará concretamente del derecho de las mujeres y las niñas (así como de los niños y los hombres) a participar en la vida cultural independientemente de su identidad de género.

63. En segundo lugar, observando que algunas prácticas culturales pueden ser particularmente negativas para los derechos de las mujeres y las niñas, y observando además a este respecto la labor del Relator Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y sus consecuencias sobre las cuestiones relativas a la cultura⁵⁴, prestará debida atención a la necesidad de hacer realidad los derechos culturales de manera plenamente respetuosa del derecho de las mujeres y las niñas a no sufrir discriminación y a que se respeten todos sus derechos humanos.

64. En tercer lugar, la Experta independiente se concentrará en la contribución de las mujeres y las niñas al desarrollo cultural de las comunidades a las que pertenecen, incluida su contribución al desarrollo de los valores comunes de esas comunidades, que es fundamental para el ejercicio de sus derechos culturales.

4. Derechos culturales de las personas con discapacidad

65. Se pide también a la Experta independiente en la resolución 10/23 del Consejo de Derechos Humanos que integre en su labor una perspectiva de las discapacidades (párr. 9 e)). Se propone tratar este asunto sobre la base del artículo 30 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, y en plena colaboración con el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

⁵³ Véanse las recomendaciones del Foro sobre cuestiones de las minorías y el derecho a la educación de 2008 (A/HRC/10/11/Add.1) y el informe del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (A/HRC/EMRIP/2009/2).

⁵⁴ Véanse en particular A/HRC/4/34 y A/HRC/11/6/Add.5, párrs. 101 a 106.

5. Derechos culturales de los no nacionales, en particular de los trabajadores migrantes y de sus familiares

66. La cantidad de trabajadores migrantes ha crecido constantemente e los últimos decenios, por lo que resulta cada vez mas obligatorio referirse a la cuestión de la realización de sus derechos culturales. En diversos países del mundo se debaten los derechos y obligaciones de los no nacionales, en particular de los trabajadores migrantes y de sus familiares. Esos debates tienen lugar en ocasiones en atmósferas mas bien tensas, e implican cuestiones relacionadas, entre otras cosas, con la integración o asimilación de los no nacionales en la sociedad en general, el principio de la universalidad de los derechos humanos y las medidas que se han de adoptar para respetar o dar cabida a su diversidad cultural. En primer lugar la Experta independiente se propone estudiar la mejor manera de tratar esas cuestiones en plena cooperación con el Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes y el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares.
