

## UNESCO, culturele diversiteit en de mensenrechten

*Op 9 december 2005 organiseerde de VVN onder auspiciën van de Vlaamse UNESCO-Commissie een studienamiddag over “Mensenrechten en culturele diversiteit”. De UNESCO heeft immers de jongste jaren meer en meer normatief werk ondernomen met het oog op de instandhouding van de culturele diversiteit in de wereld. Daarbij stond voornamelijk de bekommernis centraal om culturele goederen – in het bijzonder audiovisuele media – te vrijwaren tegen de onverkorte toepassing van de regels van de Wereldhandelsorganisatie. Tijdens deze studienamiddag gingen prof. dr. Eva BREMS (Universiteit Gent), dr. Yvonne DONDEERS (UNESCO) en dhr. Walter LEROUGE (voorzitter van de Vlaamse UNESCO-Commissie) in op zowel het traditionele spanningsveld tussen de universaliteit van mensenrechten en culturele diversiteit, als op de nieuwe elementen die door de nieuwe Conventie inzake de bescherming en de bevordering van culturele uitdrukkingen in deze discussie werden gebracht. Hiervan uitgaand schreven prof. dr. Jan WOUTERS en Maarten VIDAL een kritische reflectie bij deze nieuwe UNESCO-Conventie.*

### 1. UNESCO en culturele diversiteit

De bescherming van de culturele diversiteit die onze wereld kenmerkt is uit de aard der dingen inherent aan de opdracht van de Organisatie van de Verenigde Naties voor Onderwijs, Wetenschap en Cultuur (UNESCO). Deze organisatie kwijtde zich ook in het verleden al normatief van deze taak, onder meer door een aantal bekende verdragen over tastbaar erfgoed, zoals het Werelderfgoedverdrag van 1972 en het Verdrag ter voorkoming van de illegale uitvoer van cultuurgoederen uit 1970, maar ook door recentere normatieve instrumenten zoals het Verdrag inzake de bescherming van het immateriële erfgoed van 2001 – waar België (namens de drie gemeenschappen van ons land, want het betreft een zogenaamd “exclusief deelstaatverdrag”) op 24 maart 2006 toe trad – en een Universele Verklaring van de Culturele Diversiteit van 2 november 2001. Tijdens de jongste Algemene Conferentie van de UNESCO – de tweejaarlijkse vergadering van alle lidstaten – werd op 20 oktober 2005 aan dat lijstje ook een “Conventie ter bescherming en stimulering van de diversiteit van culturele uitdrukkingen” toegevoegd.

De wens om bepaalde universele waarden met de diversiteit van culturen te verzoenen, blijkt al uit de keuze in 2001 om te spreken van een *universele* verklaring van de culturele diversiteit. Al te vaak lijkt het immers alsof de “bijzonderheden” van een bepaalde cultuur gebruikt worden om de gelding van mensenrechten te beperken. Dat kan gaan van de rechtvaardiging van de miskening van de gelijkheid tussen man en vrouw op basis van culturele (religieuze of traditionele) gronden tot zogenaamde “schadelijke culturele gebruiken”, waarvan de genitale mutilatie van vrouwen één van de meest afschuwwekkende voorbeelden biedt. Het gebruik van de term “universele verklaring” duidt er echter op dat diversiteit op zich een meerwaarde vormt voor de *hele* wereld. Tegelijkertijd blijkt er ook impliciet uit dat er niet noodzakelijk een tegenstrijdigheid hoeft te zijn tussen culturele diversiteit en universele rechten en waarden.

Jammer genoeg huldigt het eerste omvattende juridisch bindende instrument (in tegenstelling tot de op zich niet bindende verklaring) dat over culturele diversiteit handelt, de voornoemde Conventie ter bescherming en stimulering van de diversiteit van culturele uitdrukkingen van oktober 2005, niet dezelfde brede blik op culturele diversiteit als deze universele verklaring of als eerdere slotverklaringen van topconferenties van de Verenigde Naties. De conventie spitst zich eerder toe op artistieke emanaties van culturele diversiteit, en laat evidente elementen van culturele diversiteit, zoals religie of taal, buiten beschouwing. De waarde van culturele diversiteit in het algemeen komt weliswaar tot uitdrukking in de conventie, maar dit vertaalt zich niet in een omvattend beleidskader om deze diversiteit te realiseren. Bovendien lijkt de conventie niet op de eerste plaats de culturele diversiteit *binnen* een land te stimuleren, maar vormt ze eigenlijk een herbevestiging van het – reeds sowieso bestaande – recht van elk land om – in het bijzonder op het vlak van artistieke creaties – een eigen, nationaal beleid te voeren. Slechts in tweede instantie bevat de conventie ook bepalingen voor internationale culturele samenwerking. De conventie lijkt dus in zekere zin overbodig. Waarom dan toch een dergelijk juridisch instrument?

## **2. Ongeschreven doelstelling: weerwerk voor de onderhandelingen in de WTO**

Het antwoord ligt voor een belangrijk deel *buiten* de context van de UNESCO. Meer en meer lijken lokale culturen immers onder druk te komen van de voortschrijdende economische globalisering. Sterke culturen (lees: de grotendeels commerciële Amerikaanse cultuurproducten) doen zich overal ter wereld sterker voelen. Vele Staten willen een beleid kunnen blijven voeren om hun culturele eigenheid veilig te stellen. De Europese Gemeenschap had, met name onder Franse druk, geijverd voor een ‘culturele exceptie’ in het kader van de Wereldhandelsorganisatie (WTO). Toen dit in het kader van de WTO niet haalbaar leek, verplaatste het debat zich naar de UNESCO. Daar was het mogelijk om met een ruime meerderheid een conventie aan te nemen waarin de mogelijkheid van het voeren van een eigen beleid inzake cultuurproducten de hoofdbrok vormde. In de WTO zijn de beslissingsprocedures anders, en is consensus onder de lidstaten vereist, en die consensus kon in de UNESCO via een meerderheidsstemming – tegen de Verenigde Staten in, de economische grootmacht bij uitstek wanneer het op audiovisuele producten aankomt – worden omzeild.

Het is een logisch gevolg van deze ontstaansgeschiedenis dat de conventie tot nog toe niet zozeer vanuit de invalshoek van de diversiteit of van het recht op een eigen cultuurbeleving werd becommentarieerd, maar eerder door academici met een invalshoek vanuit het internationaal handelsrecht.

Om diezelfde reden ging tijdens de onderhandelingen over de conventie veel aandacht uit naar een clause over de verhouding met andere verdragen – lees met name: de WTO-akkoorden. Het uiteindelijke artikel 20 over deze aangelegenheid is echter sterk

verzwakt ten opzichte van eerdere ontwerpen, en gaat uit van een “wederzijdse ondersteuning” tussen verschillende verdragsregimes: enerzijds moet er bij de interpretatie van andere verdragen rekening gehouden worden met de conventie, maar anderzijds stelt het artikel dat de conventie geen afbreuk doet aan andere verdragen.

Uit de algemene regel van verdragsrecht dat verdragen enkel bindend zijn voor de verdragspartijen en voor derden principieel geen rechten of verplichtingen meebrengen (de zgn. “*pacta tertiis*”-regel) volgt dat de conventie niet kan worden ingeroepen tegen een land als de Verenigde Staten, dat naar alle waarschijnlijkheid nooit zal overgaan tot toetreding. En ook al laat het WTO-geschillenbeslechtsmechanisme enige ruimte voor internationale rechtsregels die buiten de organisatie tot stand zijn gekomen – zo werd in een eerdere zaak over de handelsgerelateerde aspecten van de bescherming van garnalen via een evolutieve interpretatie rekening gehouden met milieuoverwegingen, “in het licht van de tegenwoordige bezorgdheden van de internationale gemeenschap” – dan nog is het zeer moeilijk denkbaar dat via deze weg de conventie als een verweermiddel tegen de Verenigde Staten zal kunnen worden ingeroepen.

Desalniettemin maakte de duidelijke band met de eerder commerciële aspecten van cultuur en de onuitgesproken wens om een halt toe te roepen aan de Amerikaanse dominantie van met name de audiovisuele markt, een tegenstem van de Verenigde Staten – die overigens in 2003 waren teruggekeerd naar de UNESCO, die zij in de jaren 1980 hadden verlaten – onvermijdelijk. Washington bekritiseert in de eerste plaats het economisch protectionisme dat door de conventie zou worden ingesteld. De Amerikanen rechtvaardigden hun tegenstem echter tegelijkertijd met een mensenrechtenargument. De conventie zou een beperking inhouden van het vrije verkeer van ideeën, en het recht dat aan de overheid wordt gegeven om regelgevende maatregelen uit te vaardigen met het oog op de bescherming van de culturele diversiteit zou kunnen worden aangewend als een verantwoording voor censuur. Dit brengt ons bij de vraag naar de gefundeerdheid van deze vrees en naar de verzwakkende of versterkende werking die de conventie op mensenrechtenvlak zou kunnen hebben.

### **3. Mensenrechtenaspecten van de nieuwe conventie?**

Hoewel het niet valt uit te sluiten dat bepaalde individuele Staten een dergelijke argumentatie zullen hanteren, bevat de nieuwe conventie wel degelijk een aantal bepalingen over haar verhouding met de mensenrechten. Zij schiet echter tekort als het aankomt op het uitklaren van de verhouding tussen culturele diversiteit en mensenrechten. Tot op de dag van vandaag is het recht op cultuurbeleving, hoewel het in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens werd opgenomen, een van de minst uitgewerkte mensenrechten gebleven. De conventie brengt hier geen verandering in. Ze is immers voornamelijk gericht op het vrijwaren van de vrijheid van Staten om een eigen cultureel beleid te voeren, maar bevat geen ondubbelzinnige stellingname over het bevorderen van culturele diversiteit *binnen* een bepaalde Staat. De conventie kent ook geen rechten toe aan individuen, en kent zelfs zo te zien geen

plichten toe aan Staten waaruit dergelijke individuele rechten, hoe zwak ook, zouden kunnen worden afgeleid (de zgn. ‘reflexwerking’).

Het zou te beperkend zijn om het debat over de culturele diversiteit voor te stellen als niets meer dan een poging om protectionistische overheidsmaatregelen (zoals het stimuleren van de nationale filmindustrie) te legitimeren. De slotverklaring van de Millennium+5-top van de Verenigde Naties bevat, na de traditionele bevestiging van de universaliteit en ondeelbaarheid van de rechten van de mens, een expliciete stellingname met betrekking tot culturele diversiteit. De staats- en regeringsleiders erkennen, *“zich rekenschap gevend van de diversiteit van de wereld, dat alle culturen en beschavingen bijdragen tot de verrijking van de mensheid. We erkennen het belang van het respect voor en het begrip van religieuze en culturele diversiteit over heel de wereld. Met het oog op de bevordering van internationale vrede en veiligheid, nemen we de taak op ons om menselijk welzijn, vrijheid en vooruitgang overal te bevorderen, en om tolerantie, respect, dialoog en samenwerking tussen verschillende culturen, beschavingen en volkeren te bevorderen.”*

Wanneer we echter de eerder beperkte visie op culturele diversiteit in de conventie en het daarmee samenhangende gebrek aan aandacht voor (minderheids)talen en religie in ogenschouw nemen, valt moeilijk te ontkomen aan de conclusie dat de UNESCO hiermee niet echt voor een dijkbreuk heeft gezorgd ten opzichte van bepaalde monolythische en statische opvattingen over cultuur die geregeld als verweermiddel worden gebruikt om de universaliteit van de rechten van de mens in vraag te stellen.

Prof. dr. Jan Wouters  
Maarten Vidal